

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS



TESIS DOCTORAL

La dimensión territorial de la desigualdad social en Chile, desde la perspectiva de las políticas públicas para la superación de la pobreza

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Neida Colmenares Mejías

Directora

Esther del Campo García

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET

GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tesis Doctoral

**LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN
CHILE, DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA**

NEIDA COLMENARES

Director de la Tesis

DRA. ESTHER DEL CAMPO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2017

AGRADECIMIENTOS

A mis amigas Jessica, Gerda, Inés y Patricia, por sus apoyos incondicionales.

A Rolando, por sus orientaciones y por estar en el momento preciso.

A quienes escucharon de este trabajo en todos los tonos y todos los días posibles.

A quienes me mostraron el Chile desde los libros y desde sus historias de vida.

DEDICATORIA

A mi familia, con especial cariño a mi madre, abuela, hermana y sobrina.
Espero muy sinceramente contribuir a futuras investigaciones, políticas o programas sociales que busquen incorporar la perspectiva territorial en sus diseños programáticos, pues Chile aún tiene grandes desafíos en el camino hacia desarrollo con inclusión, de los que debemos hacernos cargo con sentido de responsabilidad y compromiso ciudadano.

ÍNDICE

	Pág.
Resumen en español	13
Resumen en inglés	17
Introducción	21
 Capítulo I: Marco Teórico	 43
1.1 Los problemas sociales del siglo XXI	44
1.1.1 El carácter colectivo de los problemas sociales	50
1.1.2 La complejidad en los programas sociales del siglo 21	51
1.2 Políticas públicas	54
1.2.1 El proceso integral de las políticas públicas	63
1.2.2 Desafíos para las políticas públicas del siglo 21	67
1.2.3 Calidad de la democracia	70
1.3 Enfoque territorial	74
1.3.1 Territorio	75
1.3.2 Antecedentes en la valorización del espacio (escala) local.	78
1.3.3 Marcos interpretativos del enfoque territorial	85
1.3.3.1 Planificación multiescalar del desarrollo	88
1.3.3.2 Visiones dominantes del desarrollo local	91
1.3.4 El enfoque territorial, desde la perspectiva de las políticas públicas	95
1.4 Definiciones de Pobreza y su relación con la política social	101
1.5 Desigualdad Social	106
 Capítulo II: Problema y Metodología de Investigación	 113
2.1 El Chile de los promedios	114
2.2 El “Otro Chile”	122
2.3 La Dimensión política de la desigualdad Social y territorial en Chile	135
2.4 Metodología de investigación	139
2.4.1 Objeto de estudio	139
2.4.2 Preguntas de investigación	142
2.4.3 Objetivos de investigación	143
2.4.4 Supuestos de investigación	144
2.4.5 Ángulo de análisis	146
2.4.6 Definición operacional	147
2.4.7 Tipo y diseño de investigación	154
2.4.8 Muestra	156
2.4.9 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información	160
 Capítulo III: Presentación del Caso de Estudio	 163
3.1 Presentación	164
3.2 El regreso de la democracia	166
3.3 Políticas sociales en Chile entre 1973 -2016	168
3.4 Crisis del sistema político chileno	176
3.4.1 El Fenómeno de la Cartelización de la Política Chilena	183
3.5 Programa de Gobierno de Chile (2014 -2018)	196
3.6 Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	200

3.7	Programa Intervención Integral en Territorios Vulnerables (Programa Más Territorio).	204
	Capítulo IV: Hallazgos de Investigación	223
4.1	Presentación	224
4.2	Trabajo de campo	225
4.3	Caracterización de la muestra	227
4.4	Presentación y análisis de los resultados de la investigación	229
4.4.1	Dimensión I. Elementos conceptuales y metodológicos	230
4.4.1.1	Subdimensión cohesión social, territorial e innovación	231
4.4.1.2	Subdimensión focalización territorial	241
4.4.1.3	Subdimensión multiescalaridad de la intervención	249
4.4.2	Dimensión II. Condiciones Socio comunitarias, Políticas e Institucionales	261
4.4.2.1	Subdimensión Oportunidad Política”	262
4.4.2.2	Subdimensión Dinámica local	272
4.4.3	Dimensión III. Gestión de conocimiento	283
4.4.3.1	Subdimensión práctica socio política local	284
	Conclusiones	301
	Bibliografía	323
	Anexos	333

ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
1 Definiciones de problemas sociales	46
2 Visiones dominantes sobre el desarrollo local	94
3 Línea de pobreza en Chile, según tamaño del hogar. Nueva metodología de medición de pobreza por ingresos CASEN 2013	118
4 Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional según las regiones de Chile (2009 -2013).	121
5 Análisis comparativo entre el decil más pobre y el más rico de Chile	126
6 Indicadores regionales Chile	129
7 Diseño operacional de la investigación	151
8 Operacionalización del la Dimensión I. Elementos Conceptuales y Metodológicos"	152
9 Operacionalización del las Dimensiones II Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales, y III Gestión de Conocimiento.	153
10 Periodicidad de la investigación	155
11 Constitución de la Muestra	160
12 Enfoques, lineamientos e iniciativas sobre la pobreza en Chile (90's - 2000's)	172
13 Principales políticas sociales en Chile (1989 -2014)	175
14 Presidentes/as y relación de votos entre 1990 – 2018 en Chile	186
15 Distribución de cargos de elección directa, según coalición política en Chile (2012-2017)	187
16 Oferta de Programas Sociales del Fosis	202
17 Localización y Cobertura del Programa Piloto Más Territorio (versiones 2015 – 2016 y 2016 -2017)	209
18 Presupuesto del Programa Más Territorio (2015 – 2016)	210
19 Caracterización de los Territorios del PMT (versión 2015/2016)	212
20 Componentes y Productos del Programa Más Territorio	215
21 Indicadores de capital social comunitario, participación ciudadana y gobernanza local del Programa Más Territorio	218
22 Instancias regionales para la aplicación de la encuesta	227
23 Constitución de la muestra, según tipos de informantes claves	228
24 Resumen de los resultados de la Subdimensión de Análisis “Cohesión Social, Territorial e Innovación”.	237
25 Resumen de resultados de la investigación en la Subdimensión de Análisis “Focalización Territorial”.	245
26 Resumen de los resultados de la investigación en la Subdimensión de Análisis “Multiescalaridad de la Intervención”	256
27 Resumen de los resultados de la investigación por la Subdimensión de Análisis “Oportunidad Política”.	268
28 Resumen de los Resultados de la Investigación en la Subdimensión de Análisis “Dinámica Local”.	280
29 Resumen de los resultados de la Investigación en la Subdimensión de Análisis “Práctica Socio Política Local”	291
30 Resumen de los resultados de la investigación en las categorías de aprendizajes, facilitadores y dificultades del proceso de Implementación del Programa Más Territorio.	299

ÍNDICE DE GRÁFICAS

	Pág.
1 Características de las políticas pública de excelencia	62
2 Ciclo integral de las políticas públicas en el contexto de la complejidad	67
3 Ventajas de las democracias	73
4 Estructura conceptual de la planificación participativa multiescalar.	90
5 Factores endógenos del desarrollo local	98
6 Estructura del desarrollo territorial (factores endógenos y exógenos)	99
7 Imagen de Chile	114
8 Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema por Ingresos en Chile. Metodología Tradicional (1990 – 2013)	116
9 Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema en Chile (2006 -2013). Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos, CASEN 2013.	119
10 Dimensiones e Indicadores de la Medición de Pobreza Multidimensional en Chile.	119
11 Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza Multidimensional en Chile (2009-2013).	120
12 Imagen de la Zona Sur de la Región Metropolitana de Santiago de Chile	122
13 Imagen de la Zona Oriente de la Región Metropolitana de Santiago de Chile	123
14 Dimensiones y subdimensiones del Índice de Desarrollo Regional de Chile (IDERE, 2016).	134
15 Percepción de la Confianza en las Instituciones en Chile	137
16 Registro fotográfico de aplicación la encuesta en los comités barriales del Programa Más Territorio	161
17 Componentes del Sistema de Protección Social de Chile	173
18 Partidos de Cuadros	180
19 Partido de Masas	180
20 Partidos que actúan como agentes o bróker entre el Edo. y sociedad civil	181
21 Imagen de una movilización social en Chile (2011)	185
22 Resultados de las elecciones primarias para las municipales en Chile	189
23 Evolución del Porcentaje de Confianza en Chile, respecto al presidente/a	191
24 Porcentaje de aprobación de la gestión presidencial y de gobierno en Chile	192
25 Porcentaje de aprobación de las coaliciones en Chile	193
26 Porcentaje de aprobación del Congreso Nacional en Chile	193
27 Evaluación de la democracia chilena	194
28 Medición sobre el interés por participar en el procero Constituyente en Chile	195
29 Opciones de cambios del modelo chileno	195
30 Fases de Ejecución del Programa Más Territorio	222

31	Percepción de las relaciones de convivencia entre vecinos/as a la llegada del Programa Más Territorio	231
32	Percepción de las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias a la llegada del Programa Más Territorio	232
33	Percepción sobre la integración del barrio o localidad respecto a otras zonas de la comuna, a la llegada del Programa Más Territorio	233
34	Percepción sobre las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias, respecto a si fueron facilitadores en la implementación del Programa Más Territorio	234
35	Percepción sobre la innovación social en el Programa Más Territorio	234
36	Ámbitos de innovación del Programa Más Territorio	236
37	Percepción sobre los criterios en la selección de los barrios y localidades del Programa Más Territorio	242
38	Percepción sobre los actores que deben participar en el proceso de selección de los barrios y localidad del Programa Más Territorio	243
39	Percepción sobre la influencia de la metodología para la selección de los territorios, en el éxito del Programa Más Territorio a.	244
40	Percepción sobre la influencia en el éxito del PMT, que tiene la participación del gobierno local en la selección de los barrios y localidad	244
41	Percepción sobre los aportes del gobierno local en la implementación del Programa Más Territorio	250
42	Percepción sobre la coordinación entre actores locales para la implementación del Programa Más Territorio	251
43	Percepción sobre los aportes de las gestión de redes en la implementación del Programa Más Territorio	251
44	Percepción sobre la existencia de un “Proyecto Local Común” en los barrios y localidades del Programa Más Territorio.	252
45	Percepción sobre el rol del/a gestor/a de Redes en la implementación del Programa Más Territorio	253
46	Percepción sobre la coordinación entre actores para la implementación del Programa Más Territorio	254
47	Percepción sobre la relevancia de trabajo de redes en promover integración territorial en los barrios y localidades del Programa Más Territorio	254
48	Grado de Conocimiento del Programa de Gobierno de Chile	263
49	Percepción sobre el nivel de representatividad del Programa Más Territorio, respecto al Programa de Gobierno de Chile	264
50	Percepción sobre la convicción institucional del Fosis en la implementación del Programa Más Territorio	265
51	Percepción sobre la capacidad institucional del Fosis en la implementación del Programa Más Territorio.	266
52	Ámbitos de Mejora de la Capacidad Institucional del Fosis	267
53	Percepción sobre el trabajo comunitario en los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio	272
54	Percepción sobre el trabajo en red entre las organizaciones comunitarias de los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio	274

55	Percepción sobre el trabajo y coordinación entre instituciones de las comunas a la llegada del Programa Más Territorio	274
56	Percepción sobre la confianza comunitaria en los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio	275
57	Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en el mejoramiento la confianza comunitaria	276
58	Percepción sobre la confianza local (comunidad- instituciones) a la llegada del Programa Más Territorio	277
59	Percepción sobre mejoramiento de la confianza local a partir de la implementación del Programa Más Territorio	277
60	Grado de satisfacción con la implementación del Programa Más Territorio	278
61	Ámbitos de aprendizajes obtenidos a partir de la implementación del PMT Programa Más Territorio	286
62	Ámbitos de facilitadores de la implementación del Programa Más Territorio	288
63	Ámbitos de Dificultades” en la implementación del Programa Más Territorio	290

ÍNDICE DE ANEXOS

	Pág.
1 Cuestionario	334
2 Resultados del Trabajo de Campo	342
3 Descripción de las Fases de Ejecución del Programa Más Territorio	401

LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN CHILE, DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

RESUMEN

América Latina y El Caribe es la región más desigual del mundo, de lo que hay que hacerse cargo y direccionar los esfuerzos en materia de desarrollo para cambiar esta penosa realidad.

Para Judt (2010), la desigualdad no es solo un problema técnico, expresa e incrementa una pérdida de la cohesión social; exagera “la sensación de vivir en comunidades cerradas cuya principal función es mantener fuera a las demás personas (menos afortunadas que nosotros) y confirmar nuestras ventajas a nosotros mismos y nuestras familias: la patología de la época y la mayor amenaza para la salud de la democracia” (Judt, 2010:176).

En ese sentido, el modelo de crecimiento económico y las políticas desarrolladas en la región, aun cuando registran mejoras significativas en sus indicadores socio económicos, no han sido igualmente contundentes en la disminución de brechas de inequidades; un fracaso que también ha debilitado las confianzas ciudadanas frente a las capacidades del Estado.

Los análisis señalan que “mientras las dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza están en el 32% de los municipios, donde vive el 24% de la población, las dinámicas de crecimiento con reducción de la desigualdad son mucho menos frecuentes (13% de los municipios donde vive el 10% de la población)” (Rimisp, 2011: 16).

En consecuencia, esta investigación recurre a un conjunto de teorías para sustentar la relevancia de la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, como una acción estratégica en la lucha contra las desigualdades y el fortalecimiento de las democracias en América Latina.

El enfoque territorial tiene que ver con la recuperación de una visión interregional del desarrollo (CEPAL- ILPES, 2013); es un proceso que implica la combinación entre

factores endógenos y exógenos, en una relación virtuosa entre distintas escalas regionales y los niveles de gobierno, para que confluyan sus intereses a favor de activar recursos para el bienestar sostenible de las comunidades, a partir del reconocimiento de sus heterogeneidades y potencialidades, que a cada territorio hace único frente a otro.

De esta forma, esta perspectiva trae consigo conceptos claves como la innovación, el capital social, la multiescalaridad y la discusión por un nuevo modelo de gestión pública (gobernanza local), que favorezca nuevos marcos institucionales, más integrales, flexibles e intersectoriales.

Un punto de partida para la investigación, fue romper con la lógica tradicional donde se ha conceptualizado de forma separada a la desigualdad social y la pobreza.

Vista la complejidad que caracteriza el siglo XXI, esta investigación propone que la pobreza está contenida en el fenómeno de la desigualdad social en América Latina y El Caribe, por lo cual, cuando se refiere a la dimensión territorial de la pobreza, se alude también a la dimensión territorial de la desigualdad social.

Particularmente, la definición de pobreza que acoge y promueve esta tesis, es aquella que manifiesta la inconveniencia de seguir ejecutando políticas sociales ciegas territorialmente y rezagadas en la “idea” de que la superación de la pobreza depende de más ingresos y de un “mejor” plan de vida individual y familiar de las personas.

La complejidad de la realidad señala que el desarrollo tiene que ver con un despliegue (y fortalecimiento) de capacidades y oportunidades en el ámbito público, comunitario y político, lo que requiere re-pensar la acción del Estado, donde todos los esfuerzos en materia de políticas deben situarse, de alguna manera, en el objetivo de luchar contra la desigualdad social.

En este marco, el término *territorio*, según Schejtman y Berdegúe (2004), da cuenta de un espacio con identidad socialmente construida; atribuye a mucho más que un espacio físico o geográfico, implica la idea de una construcción social que expresa una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

De allí, que cuando este término se vincula con las políticas públicas, de lo que se trata, es de la incorporación de una dimensión de mayor inclusión y proximidad ciudadana en la acción pública sobre el análisis y resolución de los problemas sociales.

Los problemas sociales, a su vez, corresponden a una referencia negativa, en cuanto a “una situación social empírica de un sistema de valores políticos y sociales relacionados con dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etcétera” (Aguilar,

2013:186), que en términos de (Brugué, Q. y Canal, 2011) son llamados “problemas malditos”, por la irreductible complejidad que les caracteriza en el siglo XXI.

La incorporación del territorio como contexto y variable de diseño en la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales, busca evitar que una acción estatal sea espacialmente ciega, lo que en muchos casos, y como se intentará demostrar en este trabajo, tienen implicancias negativas en la lucha contra la pobreza, generando mayores desigualdades, concentradas socio espacialmente.

Más específicamente, el tema de investigación es la dimensión territorial de la desigualdad social, desde el ángulo de las políticas públicas para la superación de la pobreza.

Se privilegió para la delimitación del problema de investigación, la selección de uno de los países de la región con mayores niveles de crecimiento económico durante las últimas décadas: Chile.

La opción por Chile, busca estudiar las tensiones del fenómeno de la desigualdad respecto a la concentración socio espacial de la pobreza, donde la disminución de indicadores por ingreso no tiene una correlación con la disminución de brechas sociales desde una perspectiva más integral.

De esta manera, el problema de investigación es la concentración socio espacial de la pobreza en Chile, junto a la constatación de una baja –o nula- presencia del enfoque territorial en los programas sociales, siendo la perspectiva territorial una propuesta de enfoque teórico clave para la promoción del desarrollo inclusivo en los países.

Para abordar esta problemática, se trabajó con el método *estudio de casos*, seleccionando como *objeto de estudio* para esta investigación doctoral, el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto “Intervención Integral en Territorios Vulnerables”, o Programa Piloto Más Territorio, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS).

El objetivo general de la investigación es identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos y sociales, que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, mediante el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio del Fosis y en el marco de la discusión sobre las implicaciones de la desigualdad social en la pobreza multidimensional.

Los objetivos específicos son tres: (i) analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial.

(ii) Identificar los factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en el Programa Más Territorio, mediante el análisis de su proceso de implementación.

(iii) Generar recomendaciones metodológicas para la territorialización de los programas sociales en Chile, destinados a intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial, a partir de los resultados de la investigación e identificación de los aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa Más Territorio.

Los resultados constataron, por un lado, una baja capacidad local en los territorios intracomunales y comunales de Chile, donde las condiciones del trabajo comunitario en los barrios y localidades eran débiles, carentes de buenos vínculos sociales y comunitarios, carentes de buenas prácticas de coordinación y trabajo en redes, y carentes de un proyecto común que facilitara el encuentro entre los/as actores/as locales.

Asimismo, se constató la instrumentalización del trabajo comunitario y la participación ciudadana por parte de Estado, operacionalizada por programas y proyectos sociales ciegos espacialmente.

De allí, que a partir del análisis del Programa Más Territorio y de una exhaustiva revisión documental, se contribuya al debate académico y político sobre la lucha de la desigualdad social y la pobreza multidimensional, mediante el desarrollo de recomendaciones metodológicas e identificación de desafíos para la territorialización de los programas sociales en Chile desde una perspectiva politológica.

THE TERRITORIAL DIMENSION OF SOCIAL INEQUALITY IN CHILE, FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC POLICIES AIMED AT POVERTY REDUCTION

ABSTRACT

Latin America and the Caribbean is the most unequal region in the world. To change this sad reality, it has to be tackled with focused efforts towards development.

According to Judt (2010), inequality is not only a technical problem, it is also an expression of the loss of social cohesion, which it increases; it exacerbates “the feeling of living in closed communities whose main function is to keep other people out (those who are less fortunate than us) and to confirm our advantages to ourselves and our families: this is the pathology of our time and the biggest threat to the health of democracy” (Judt, 2010:176).

In this respect, although the model of economic growth and the policies developed in the region record significant improvements in socioeconomic indicators, they have not been equally successful in the reduction of the inequality gap; this failure has also weakened citizens' confidence regarding the capacities of the State.

Analyses indicate that “while there are growth dynamics with poverty reduction in 32% of municipalities, where 24% of the population lives, the growth dynamics with inequality reduction occur less frequently (13% of municipalities with 10% of the population)” (Rimisp, 2011: 16).

Consequently, this investigation resorts to a group of theories to underpin the relevance of including the territorial perspective in social programs for poverty reduction, as a strategy in the fight against inequalities and the strengthening of democracies in Latin America.

The territorial approach is about recovering an interregional perspective on development (CEPAL- ILPES, 2013); it is a process that implies combining endogenous and exogenous elements in a virtuous relationship among different regional scales and government levels, so their interests come together to activate resources towards a

sustainable wellbeing of the communities, based on the acknowledgement of the heterogeneities and potentialities that make each territory unique.

In this way, this perspective entails key concepts like innovation, social capital, multiscalarity and the discussion for a new model of government administration (local governance) that favors new institutional frameworks – more comprehensive, flexible and cross-sectional.

As starting point for this investigation there was a breakup with the traditional logic where social inequality and poverty have been separately conceptualized.

Considering the complexity that characterizes the 21st century, this investigation states that poverty is contained within the phenomenon of social inequality in Latin America and the Caribbean, therefore when it refers to the territorial dimension of poverty it also refers to the territorial dimension of social inequality.

Specifically, this thesis embraces and promotes the definition of poverty that expounds the inconvenience of keeping on implementing social policies that don't take territoriality into account and linger around the "idea" that overcoming poverty depends on increasing income and a "better" individual and family life plan for those involved.

The complex nature of reality indicates that development is about displaying (and strengthening) abilities and opportunities in the public, communal and political sphere. This requires a re-thinking of the State's *modus operandi*, where all efforts in matters of policies must converge, in some way or another, towards the aim of fighting against social inequality.

In this framework, the concept of *territory* according to Schejtman and Berdegue (2004) conveys a space with a socially constructed identity; it refers to much more than a physical or geographical space, it implies the idea of a social construction that expresses an identity and a sense of objectives shared by multiple public and private agents.

Thus, when this concept is linked to public policies, it is about integrating a dimension of bigger inclusion and proximity to citizens in public actions for the analysis and resolution of social problems.

In turn, social problems correspond to a negative reference, as a "social empirical situation of a system of political and social values related to human dignity, freedom, justice, wellbeing, security, etc." (Aguilar, 2013:186), which in the words of (Brugué, Q. and Canal, 2011) are called "cursed problems", because of the indomitable complexity that characterizes them in the 21st century.

The inclusion of territory as context and variable of design in the implementation of policies, programs and social projects, seeks to avoid spatially blind State actions, which in many cases, as we shall see in this work, have negative implications in the fight against poverty, and generate more socio-spatially concentrated inequalities.

Specifically, the topic of this investigation is the territorial dimension of social inequality in relation to public policies aimed at the reduction of poverty.

For the delineation of the problem under investigation, Chile was chosen as one of the countries with highest rates of economic growth during the last few decades.

This choice aims to study the tensions in the phenomenon of inequality with regards to the socio spatial concentration of poverty, where the reduction of income indicators has no correlation with the decrease in social gaps from a more integral perspective.

In this way, the problem of investigation is the socio spatial concentration of poverty in Chile, together with acknowledgement of a low – or non existent – territorial approach in social programs. The territorial point of view is a key theoretical approach for the promotion of inclusive development in countries.

To address this issue, the *case study method* was used, and as *subject of study* for this doctoral research the choice fell on an analysis of the implementation process of the pilot program “Intervención Integral en Territorios Vulnerables” (Integral Intervention in Vulnerable Territories), or Programa Piloto Más Territorio (Pilot Program More Territory), by the Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Solidarity and Social Investment Fund, FOSIS) of the Ministerio de Desarrollo Social de Chile (Ministry of Social Development, MDS).

The general aim of this investigation is to identify elements of design and institutional, political and social factors that facilitate or hinder the inclusion of the territorial perspective in social programs for the reduction of poverty, through an analysis of the implementation process of Pilot Program More Territory of Fosis, and within the framework of the discussion about the implications of social inequality in multidimensional poverty.

There are three specific goals: (i) analyze how the design of the Program More Territory defined inclusion of the territorial perspective in the contexts of poverty and territorial backwardness.

(ii) Identify the institutional, political and social factors that facilitated or hindered the inclusion of the territorial perspective in the Program More Territory, through an analysis of its implementation process.

(iii) Make methodological recommendations for territorialisation of social programs in Chile, destined for intervention in situations of territorial poverty and backwardness, based on the results of the investigation and identification of the experience of implementing the Program More Territory.

(iv)

The results indicate, on one hand, a low local capacity in the territories between and inside boroughs of Chile, where the conditions of communal work in neighborhoods and localities were weak, lacking in good social and communal ties, lacking in good coordination and networking, and lacking in a common project that would facilitate encounters between local actors.

Likewise, it was found that there was instrumentalization of communal work and citizens' participation by the State, operationalized by spatially blind social programs and projects.

Thus, based on an analysis of the Program More Territory and an exhaustive document review, this work contributes to the academic and political debate about the fight against social inequality and multidimensional poverty, through the development of conceptual and methodological considerations for the territorialization of social programs in Chile from a perspective of political science.

INTRODUCCIÓN

*“No importa lo rico que sea un país,
Sino lo desigual que sea”
Tony Judt, 2010.*

El actual escenario académico y político de la región cuenta con un nutrido debate sobre las prioridades de la agenda social y económica de los gobiernos de América Latina y El Caribe, en la búsqueda de garantizar el bienestar integral de sus pueblos, especialmente, de las personas que viven en situación de pobreza y vulnerabilidades.

En esto, la superación de la desigualdad social encabeza las prioridades de la agenda latinoamericana.

Para Judt (2010), “Cuanto mayor es la distancia entre la minoría acomodada y la masa empobrecida, más se agravan los problemas sociales, lo que parece ser cierto tanto para los países más ricos como para los pobres. No importa lo rico que sea un país, sino lo desigual que sea” (Judt, 2010:33).

Parte de este debate se contiene en la Agenda 2030 impulsada por las Naciones Unidas, donde se coloca a las personas en el centro de las propuestas por el desarrollo, con base a un enfoque de derechos y de sostenibilidad global y se ratifica que son la erradicación de la pobreza y la desigualdad social los principales problemas –de América Latina y el Caribe- ante los cuales enfocarse en el corto y mediano plazo.

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) también ha generado estudios en los últimos años sobre el *estado de arte* del desarrollo en los países de la región, en esto, destaca la serie de informes: la hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010); cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (2012); pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014).

Estos documentos amplían el debate sobre la lucha contra las desigualdades, las discriminaciones y la pobreza y lo conducen hacia una perspectiva más integral e inclusiva, especialmente establecen nuevos desafíos para las democracias latinoamericanas y sus políticas.

Se coloca en el centro de las preocupaciones sociales, económicas y políticas de la región, a la igualdad como fin del desarrollo y como principio ético que debe emplazar a la política pública del siglo XXI.

En el informe “Pactos para la Igualdad: Hacia un Futuro Sostenible”, se establecen tres aspectos que resultan fundamentales a la hora de estudiar y comprender el fenómeno de la desigualdad en la región, como son el empleo, el territorio y la protección social.

Se plantea que estos aspectos están vinculados al desarrollo de la esfera productiva de un país, pues “no solo en lo social se juega lo social”, está determinado por un campo más amplio de variables, es decir “están estrechamente asociados a un patrón productivo

que configura la inclusión en la perspectiva territorial, determina la generación de empleo productivo y de esa manera, aporta mayor solidez tanto fiscal como contributiva en beneficio de la protección social y el desarrollo de capacidades” (CEPAL, 2014:07).

En este marco, el trabajo de investigación ha puesto su atención en uno de estos tres aspectos claves (tanto para el desarrollo productivo, como para la inclusión social): el territorio.

Específicamente, en la contribución que puede realizar el enfoque territorial a la lucha contra la desigualdad social y la pobreza y al acercamiento del Estado con la ciudadanía, mediante una acción de mayor sentido ante las nuevas y complejas realidades sociales que caracterizan este siglo.

El término *territorio* atribuye a mucho más que un espacio físico o geográfico, implica la idea de una construcción social que expresa una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Para Schejtman y Berdegúe (2004), *territorio* da cuenta de un espacio con identidad socialmente construida. Los autores refieren a los territorios “realmente existentes”, a espacios que son reconocidos como unidades funcionales por los/as propios/as habitantes y por otros/as agentes.

Estas definiciones ponen el acento en los procesos sociales, económicos, culturales e históricos que dan forma y sentido al *territorio*, en contraposición con otras, donde éste es funcional a los objetivos y las necesidades de alguna política y no a las identidades, historias y capacidades de sus comunidades.

Por lo tanto, cuando se vincula esta definición de territorio con las políticas públicas, de lo que se trata, es de la incorporación de una dimensión de mayor inclusión y proximidad ciudadana en la acción pública sobre el análisis y resolución de los problemas sociales.

Los problemas sociales, son problemas colectivos y públicos, que dicen relación a “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (Dunn, 1981:60).

Corresponde a una referencia negativa, en cuanto a “una situación social empírica de un sistema de valores políticos y sociales relacionados con dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etcétera” (Aguilar, 2013:186), que en términos de Brugué, Q. y Canal, 2011, son llamados “problemas malditos”, por la irreductible complejidad que les caracteriza en el siglo 21.

Con este conjunto de elementos, se llega a la determinación por la dimensión territorial de la desigualdad social como el tema de esta investigación, estudiado desde el ángulo de análisis de las políticas públicas para la superación de la pobreza, en lo que fue necesario considerar, por un lado, que el *territorio* en esta lógica refleja una diversidad social, cultural y política tanto entre países, como a lo interno de cada país.

Por el otro, “que las políticas públicas no son intervenciones neutras, pues ellas surgen en un proceso político y se deciden políticamente, y que las decisiones de políticas públicas son, con frecuencia, más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política” (Olavarría, 2012: 11).

Por lo cual, la incorporación del territorio como contexto y variable de diseño en la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales, busca evitar que una acción estatal sea espacialmente ciega, lo que en muchos casos y como se intentará demostrar en este trabajo, tienen implicancias negativas en la lucha contra la pobreza, generando mayores desigualdades, concentradas socio espacialmente.

En este esfuerzo investigativo, un punto de partida tiene que ver con el marco de análisis en que se ha situado esta tesis, respecto a la relación y tratamiento conceptual entre la desigualdad social y la pobreza multidimensional, lo que se explica a continuación.

La desigualdad social y la pobreza corresponden a dos distinciones que las ciencias sociales y la ciencia política han venido abordado como fenómenos distintos.

Por un lado, los orígenes de la desigualdad social en la región están estrechamente vinculado a su historia, que tiene como génesis el proceso de colonización de la región, donde se negaron los derechos fundamentales a gran parte de la población, cuyas categorías raciales y de clases les condenó a la esclavitud, la vejación y la expropiación de sus recursos.

Para la CEPAL (2010), estas brechas raciales, de género, por clase y /o étnicas, fueron perpetuadas por el patrón de desarrollo y de modernización de la región, en tanto “la estructura productiva y las oportunidades educativas consagran esquemas de reproducción de la desigualdad”.

Estas dinámicas de a poco se han modificado en el tiempo gracias a la lucha de los movimientos sociales y a los aportes de intelectuales e instituciones en la producción de conocimiento sobre cómo ir avanzando en la región desde otras lógicas de relación.

También, al propio desarrollo de los países europeos, que tras la segunda guerra mundial agudizaron el debate por la paz social y la calidad de las democracias, trayendo consigo la propuesta del desarrollo humano.

Sin embargo, el desafío continúa siendo importante.

Según la CEPAL (2012), al comparar el ingreso medio por personas entre los hogares más ricos y los más pobres, los ingresos del decil más rico superan 17 veces al del 40% de los deciles más pobres. Se aclara en el informe, que este dato es relativo entre países, va desde de nueve veces en Venezuela y en Uruguay, hasta 25 veces en Colombia, al menos para el año 2005.

Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera, en promedio, 19 veces el del más pobre, con un rango que va desde menos de 10 veces (Venezuela, Uruguay) a 33 veces (Honduras).

Los principales avances conceptuales en esta materia, están referidos a la identificación de las brechas por ingresos entre países y a lo interno de sus estructuras productivas.

Por el lado de la pobreza, el tratamiento del fenómeno como carencia de ingresos y de las denominadas “necesidades básicas” viene siendo superado, en parte, porque las estadísticas en esta lógica de medición tradicional mostraron registros positivos, principalmente hasta el año 2008.

Los datos muestran como el período comprendido entre los años 2002 – 2008, es donde porcentualmente se dio una mayor caída de la pobreza y la indigencia en América Latina y el Caribe: 10,4 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL 2002).

Empero, las estadísticas recogidas por el informe anual Panorama Social de América Latina 2014, constatan un estancamiento en esta tendencia, en tanto entre el año 2008 y el año 2013 se redujo el ritmo de la caída de la pobreza a 5,4 puntos porcentuales, y de la indigencia a 1,2 puntos porcentuales. Por lo tanto, la tasa de la pobreza en la región para el año 2013, era de 28,1% y de 11,7% de pobreza extrema.

De esta forma, la nueva conceptualización del fenómeno de la pobreza, le sitúa como una vulneración de derechos sociales, económicos y culturales (UAH, 2012). Surge el concepto de pobreza multidimensional, que logra formalizar un método de estimación visibilizando la presencia de múltiples factores, lo que es un avance para la discusión del desarrollo y refleja cierta madurez teórica y metodológica en este debate tan relevante para los países.

Estos avances se han dado en la región principalmente desde un modelo de desarrollo que ha privilegiado el crecimiento económico y la consolidación de las estabildades democráticas.

Actualmente, la complejidad que caracteriza a las sociedades a nivel mundial ha configurado nuevas tensiones sobre estos fenómenos sociales, en las cuales, destacan dos.

Primero, el reconocimiento de los costos que ha tenido este modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: somos la región más desigual de mundo.

Segundo, la falta de legitimidad de las acciones del Estado hacia la resolución de los problemas sociales.

Esta desconexión entre el Estado y la ciudadanía, tiene que ver (entre varios factores) con una acción pública poco pertinente a las realidades regionales y locales internas de un país. A una baja capacidad de las políticas y los programas sociales, para responder a la heterogeneidad que constituye actualmente a la *demand social*.

De allí, que sea necesario acudir al debate sobre la inconveniencia para el desarrollo inclusivo y la calidad de las democracias, el seguir ejecutando políticas sociales ciegas territorialmente y rezagadas en la “idea” de que la superación de la pobreza depende de más ingresos y de un “mejor” plan de vida individual y familiar de las personas.

La complejidad de la realidad señala que el desarrollo tiene que ver con un despliegue (y fortalecimiento) de capacidades y oportunidades en el ámbito público, comunitario y político, lo que requiere re-pensar la acción del Estado, donde todos los esfuerzos en materia de políticas deben situarse, de alguna manera, en el objetivo de luchar contra la desigualdad social.

En ese sentido, es que esta investigación se aleja de esta conceptualización y análisis parcelado la desigualdad social y la pobreza como dos fenómenos separados.

Parte de una interpretación donde precisamente una complejidad tiene que ver con la expansión y transversalización de la desigualdad social en los problemas sociales.

Ahora, visto que este es un amplio campo para una investigación que se desarrolla en tiempos y con presupuestos acotados, esta tesis delimita su contenido a esta tesis optó por delimitar su tema a una de las dimensiones de esta desigualdad, es decir, por la dimensión territorial en otro de los fenómenos que capturan la nueva agenda social y política de los países, la pobreza multidimensional.

En otras palabras, esta investigación propone que la pobreza está contenida en el fenómeno de la desigualdad social en América Latina, por lo cual, cuando se refiere a la

dimensión territorial de la pobreza, se alude también a la dimensión territorial de la desigualdad social en un macro contexto de complejidades.

Aclarado este punto de partida, es que la investigación desarrolló cuatro capítulos para profundizar y aportar en este debate.

Capítulo I. Marco Teórico

Este capítulo presenta el mapa de teorías al cual recurre la investigación para sustentar la relevancia de la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, como una acción estratégica en la lucha contra las desigualdades y el fortalecimiento de las democracias en América Latina.

Su punto de partida estuvo en reconocer que las *cuestiones sociales* contemporáneas enfrentan un contexto de complejidades, donde “nos guste o no, por acción o por omisión, todos estamos en movimiento. Lo estamos, aunque físicamente permanezcamos en reposo: la inmovilidad no es una opción realista en un mundo de cambio permanente” (Bauman, 2013:09).

En ese sentido, los problemas sociales de este siglo establecen nuevos desafíos para las política públicas, “precisamente por su irreductible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan manejables para las administraciones públicas (Heald & Alford, 2008)” (Brugué, Q. y Canal, R. 2011:03)”.

En esto, la recuperación del sentido de lo público desde lo colectivo y la incorporación de la variable territorial desde los programas sociales, corresponde a dos temas claves para hacer frente de mejor forma a los fenómenos sociales de la pobreza y la desigualdad social.

Se trata de la revalorización del espacio local como una dimensión de activos, como el lugar de convergencia entre la *demanda social*, incluida en ésta la expectativa y capacidad ciudadana, con la oferta pública – privada, por lo tanto, como un campo de intervención estratégica del Estado, para el fortalecimiento de capacidades locales y como oportunidad de acercamiento con los/as ciudadanos/as.

Al respecto, y como se mencionó en párrafos anteriores, la definición de política pública que se trabaja en la investigación tiene que ver con una perspectiva politológica (Olavarría, 2012), por lo cual, la propuesta de la territorialización de los programas

sociales, incluye una visión de las políticas no solo con el objetivo de la eficacia de la acción pública, también para la contribución en la legitimidad del sistema político.

En cuanto al enfoque territorial propiamente tal, se presentan varios marcos interpretativos sobre la génesis de la valorización del *espacio local*.

Es interesante conocer como el espacio local ha servido en distintos momentos históricos del debate académico y del Estado Latinoamericano, a propósito del desarrollo económico local, en los discursos de las identidades nacionales, como contraposición al fenómeno de la globalización, para la conformación de clúster productivos, como sustento para las propuestas de descentralización y planificación urbana, entre otros.

En el plano de las políticas y los programas, que es lo que se trabaja en esta investigación, el enfoque territorial, siguiendo (Gallicchio, 2004), tiene que ver con “crecer desde un punto de vista endógeno, obtener recursos externos, exógenos, así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local” .

Se enmarcará en la recuperación de la visión interregional propuesta por el ILPES –CEPAL (2013), para proponer que el enfoque territorial, en el contexto actual, es un proceso que atribuye a la relación entre lo endógeno y lo exógeno, que requiere, por un lado, del desarrollo de factores blandos, como son la innovación, el capital social, y la multiescalaridad; y por el otro, de la promoción de un nuevo modelo de gestión pública (gobernanza local), que favorezca nuevos marcos institucionales, más integrales, flexibles e intersectoriales.

Finalmente, luego de abordar esta perspectiva, se trabajan los conceptos de pobreza y desigualdad, que ya han sido introducidos en esta sección del documento.

Capítulo II. Problema y Metodología de Investigación.

Esta investigación distingue tres aspectos constitutivos en el proceso de construcción de una tesis doctoral, como lo son: tema, problema y objeto de investigación (Anduiza Eva; Crespo Martínez; Méndez Iago, 2011).

El tema de investigación, como se ha dicho, es la dimensión territorial de la desigualdad social, desde el ángulo de las políticas públicas para la superación de la pobreza.

En este marco, se privilegió para la delimitación del problema de investigación, la selección de uno de los países de la región con mayores niveles de crecimiento económico durante las últimas décadas: Chile.

La opción por Chile, busca estudiar las tensiones del fenómeno de la desigualdad respecto a la concentración socio espacial de la pobreza, donde la disminución de indicadores por ingreso no tiene una necesaria correlación con la disminución de brechas sociales desde una perspectiva más integral.

De hecho, estudios generados por el Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural Rimisp (2011) comparten cifras que muestran que el crecimiento con reducción de pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso es posible en América Latina, aunque es la excepción más que la regla.

Por lo tanto, el problema de investigación es la concentración socio espacial de la pobreza en Chile, junto a la constatación de una baja –o nula- presencia del enfoque territorial en los programas sociales, siendo la perspectiva territorial una propuesta de enfoque teórico clave para la promoción del desarrollo inclusivo en los países.

La metodología empleada fue el método *estudio de casos*, seleccionando como *objeto de estudio*, el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto “Intervención Integral en Territorios Vulnerables”, o Programa Más Territorio, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS).

El Más Territorio es un programa nacional en fase piloto, prioridad de la gestión directiva del Fosis, que se puso en marcha el año 2015, dando cumplimiento a lo establecido para la institución en el Programa de Gobierno de Chile 2014-2018 y a las definiciones estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), respecto a la nueva propuesta de enfoque de pobreza multidimensional y a la necesidad de fortalecer el Sistema de Protección Social en el país.

Por lo tanto, el objetivo general de la investigación es identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, mediante el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio del Fosis y en el marco de la discusión sobre las implicaciones de la desigualdad social en la pobreza multidimensional.

Los objetivos específicos son tres: (a) analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial.

(b) Identificar los factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en el Programa Más Territorio, mediante el análisis de su proceso de implementación.

(c) Generar recomendaciones metodológicas para la territorialización de los programas sociales en Chile, destinados a intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial, a partir de los resultados de la investigación e identificación de los aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa Más Territorio.

Para dar cumplimiento a este conjunto objetivos, el diseño operacional de la investigación comprometió un proceso de levantamiento y análisis de información en tres dimensiones conceptuales, trabajadas en seis subdimensiones de análisis, constitutivas de veinte categorías.

La primera dimensión refiere a “los Elementos Conceptuales y Metodológicos” del Programa Más Territorio. Aquí, las subdimensiones trabajadas fueron tres:

(i) “Cohesión Social, Territorial e Innovación”; para lo cual, se consultaron por las relaciones de convivencia entre vecinos/as, las relaciones de convivencia entre dirigentes/as (organizaciones), la integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna, y por el grado de innovación del programa, respecto a las ofertas del Estado instaladas en los territorios.

(ii) “Focalización Territorial”. Particularmente acotada a la consulta por la selección de los territorios, en cuanto a los criterios, los actores y la metodología que deben intervenir en el proceso.

(iii) “Multiescalaridad de la Intervención”. Correspondiente a la consulta por los aportes del gobierno local en la implementación del programa, la coordinación generada entre los actores locales y comunales, los aportes del trabajo de redes en la puesta en marcha del Más Territorio y a la existencia –o no- de proyectos locales comunes en los barrios y localidades donde operó en su primera versión (2015 -2016).

La segunda dimensión dice relación con las “Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales” de los territorios.

Específicamente, constitutiva de dos subdimensiones de análisis: (iv) “Oportunidad Política”, que implicó el levantamiento de información sobre la vinculación entre el

Programa de Gobierno de Chile (2014 -2018) y el Programa Más Territorio y la convicción (voluntad política) y capacidad institucional del Fosis, respecto a la implementación del programa.

(v) “Dinámica Local”, que incluyó información sobre el *estado arte* del trabajo comunitario de los territorios, así como del trabajo entre instituciones comunales, la confianza (comunitaria) entre dirigentes/as, la confianza (local) entre los/as dirigentes/as de las organizaciones y las instituciones, y el nivel de satisfacción respecto a la implementación y primeros meses de ejecución del programa.

La tercera dimensión se llama “Gestión de Conocimiento” y esta constituida por la subdimensión de análisis (vi) “Práctica Socio Política Local”, correspondiente a la indagación por los principales aprendizajes, facilitadores y dificultades obtenidos de la experiencia.

Capítulo III. Caso de Estudio

Dado que el método de investigación es el *estudio de caso*; que el objeto de estudio es el Programa Piloto Más Territorio, y tomando en cuenta la definición de política pública de Olavarría (2012)¹ establecida en el mapa de teorías, estudiar un *problema social* desde el campo de las políticas y los programas sociales, requiere entonces del conocimiento del contexto, respecto a los hechos, actores y consideraciones técnicas y políticas que rodean (y explican) las intervenciones del Estado.

Desde esta lógica, este capítulo describe la realidad de Chile, tomando como punto de partida el Regreso a la Democracia (año 1990), en tanto hito fundamental en la historia social, política y económica del país.

Habrà de recordarse, que Chile posee en su historia política el fatídico episodio de la dictadura militar instalada a principios de la década de los setenta, que inició con el golpe militar del 11 de septiembre de 1973, que pone fin al gobierno popular del presidente Salvador Allende, electo democráticamente en 1970, tomando el poder de

¹ Que señala: “Una política pública puede ser definida como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses (Olavarría, 2012:12).

facto la Junta Militar a cargo de Augusto Pinochet, quien gobernará el país hasta el año 1990.

Durante la dictadura Militar, se cometieron delitos de violación sostenida de los Derechos Humanos a más de treinta mil personas, de las cuales, cerca de veintiocho mil declararon haber sido víctimas de terribles torturas, más de dos mil fueron ejecutadas, sin contar los/as más de mil desaparecidos/as políticos/as.

Una vez narrados los hechos, se analiza el modelo chileno, con base a sus contradicciones políticas actuales. En ese sentido, se afirma y explica que Chile atraviesa una crisis de representación política, que dice relación con la calidad de su democracia.

Para este análisis, se problematizaron conceptos de democracia, representación y el papel de los partidos políticos, a modo de situar al modelo chileno en una especie de “fenómeno de la cartelización de la política”.

Se trata de poner en tensión a la política social, respecto a su rol de fortalecer la democracia y promover sociedades inclusivas, lo que pasa por reconocer que las políticas y los programas no son neutros, poseen desafíos que dependen en gran medida del momento histórico donde se diseñen y ejecuten.

Luego de esta primera parte de contexto y análisis, se realizarán algunos alcances sobre las propuestas en materia de pobreza y desigualdad del Programa de Gobierno de Chile, para su período 2014 - 2018 y sobre los objetivos estratégicos y estructura de funcionamiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Como se verá, lo referido al programa de gobierno y al Fosis corresponde la información institucional que opera como antecedentes directos del Programa Piloto Más Territorio. Estos antecedentes permiten situar al programa identificando metas de gestión a las cuales está asociado institucional y políticamente.

Finalmente, se describe al programa Más Territorio, que tiene como fin contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios. El objetivo general del programa es aumentar las capacidades locales (socios-comunitarias e institucionales) de la población que habita los *territorios vulnerables*.

Sus objetivos específicos son tres:

(a) Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los *territorios vulnerables*, para una oferta pública privada local más pertinente y coordinada.

(b) Fortalecer el tejido social de los *territorios vulnerables*, mediante el capital social comunitario y la participación ciudadana.

(c) Elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS) en los territorios vulnerables, que contengan iniciativas (proyectos) con enfoque de desarrollo local.

La población potencial del Programa Más Territorio corresponde a *territorios vulnerables*. “Un *territorio vulnerable* es un espacio intracomunal, ubicado en una comuna priorizada por el Fosis: barrio, para los casos urbanos, y localidad para las zonas rurales, que concentran pobreza, vulnerabilidades y rezago” (Fosis, minuta de trabajo nro. 14, 2015:01).

El Programa Más Territorio se puso en marcha durante el año 2015 en seis territorios intracomunales del país; ubicados en seis comunas de cinco regiones de Chile, con un presupuesto anual de USD 1.113.348 dólares americanos, (\$752.263.000 pesos chilenos).

La estrategia de intervención del programa tiene un ciclo de dos años, un proceso de tres fases (Instalación y Reconocimiento Territorial, Planificación Estratégica Participativa e Implementación de Iniciativas) y una estructura de tres 3 componentes: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (componente 1), Acompañamiento Socio Comunitario (componente 2) y Financiamiento de Iniciativas Locales (componente 3).

Esta investigación procuró el análisis del proceso de implementación del programa (Fase I), que en sentido estricto se desarrolló entre enero y agosto del año 2015.

Capítulo IV. Hallazgos de Investigación

Este capítulo está dedicado a la presentación y análisis de los resultados de la investigación por cada una de las subdimensiones establecidas en el diseño operacional antes mencionado.

El levantamiento de información se realizó mediante la aplicación de una encuesta, apoyada de una estrategia de acompañamiento en terreno, donde la investigadora participó de las instancias de reunión del Programa Más Territorio (comités barriales y mesas locales intersectoriales) en los seis barrios y localidades de las cinco regiones de Chile.

La encuesta se aplicó a una muestra de noventa y tres (93) personas, organizadas en dos grupos de informantes claves: “técnicos/as del Fosis”, “participantes o beneficiarios/as del programa”, respectivamente.²

En cuanto a los principales resultados por cada subdimensión destacaron los siguientes elementos.

Subdimensión “Cohesión Social, Territorial e Innovación”. Los resultados de la investigación constataron la existencia de débiles vínculos sociales y comunitarios en las escala intracomunal y comunal; bajos niveles de integración territorial y una percepción mayoritaria de que el Programa Más Territorio es una iniciativa innovadora, por sobre el resto de la oferta programática instalada en los territorios.

Subdimensión “Focalización Territorial”. En los/as participantes del programa, emergió con un sentido negativo, la identificación de una variable política (partidista) sobre la selección de los territorios, un hecho que debe ser corregido para la continuidad del programa.

Surgió la preponderancia de un interés descentralizador en la toma de decisiones, por lo cual, la participación del nivel central del Fosis siempre fue desplazada a un segundo o tercer plano, dejando ver -de esta manera- al Fosis regional y al Municipio como los principales actores en los procesos de toma de decisiones del programa.

También se evidenció un tratamiento instrumental en el grupo de los/as técnicos/as del Fosis, sobre la participación ciudadana, lo que resulta paradójico con lo propuesto en diseño del Más Territorio.

Subdimensión “Multiescalaridad de la Intervención”. La mayoría de los/as encuestados/as opinó favorablemente sobre la coordinación que se generó en la puesta en marcha del Más Territorio (94,6% de los casos), especialmente, sobre la coordinación entre los/as actores locales para llevar adelante esta tarea.

Sobre los aportes que se atribuyeron a la participación del gobierno local en la ejecución del programa, surgieron tres palabras claves: sostenibilidad, redes y coordinación.

² El grupo de los/as “técnicos/as del Fosis”, estuvo constituido por veintiocho (28) profesionales, representativos del 30% del total de la muestra. En cuanto al segundo grupo de informantes claves, los/as “participantes o beneficiarios/as del Programa”, en total fueron sesenta y cinco (65) personas, de la cuales, diecinueve (19) cumplían el rol de representantes del comité institucional del Programa, cuarenta y seis (46) eran dirigentes/as comunitarios/as, que cumplían el rol de representantes del comité barrial.

Subdimensión “Oportunidad Política”. Casi el 100% de los/as encuestados/as (93,5%) manifestaron conocer el programa de gobierno. Al respecto, identificaron en este, la variable territorial como un elemento diferenciador y distintivo en materia de pobreza y desigualdad y una oportunidad política para la implementación del Programa Más Territorio.

De forma mayoritaria, percibieron que el Más Territorio es una experiencia representativa de lo propuesto en el Programa de Gobierno de Chile; y que fue favorable la voluntad política del Fosis y su capacidad institucional demostrada para la puesta en marcha del programa.

Subdimensión “Dinámica Local”. A la llegada del Programa Más Territorio en los seis barrios y localidades donde operó en su versión 2015-2016, el trabajo comunitario era débil, había una inexistente conexión entre las organizaciones locales y comunales, y bajos niveles de confianza entre vecinos/as, dirigentes/as e instituciones.

Empero, también se constató una percepción positiva sobre el Más Territorio, en contribuir a mejorar estos ámbitos de trabajo comunitario y de confianza ciudadana, a la vez una alta satisfacción sobre la implementación del programa.

Subdimensión “Gestión de Conocimiento”. Una vez sistematizado el registro de las respuestas abiertas del cuestionario, se agruparon las opiniones en “ámbitos” conceptuales”, que totalizaron seis “ámbitos de aprendizajes”, cinco “ámbitos de facilitadores”, y cinco “ámbitos de dificultades”. Al respecto, se establecieron porcentajes por cada ámbito, según el nro. de respuesta que le integran:

- Ámbitos de aprendizajes: Trabajo Comunitario (23,7%); Trabajo en Redes (23,1%); Conocimiento Territorial (3,1%); Metodología (19,3%); Recurso Humano (8,1); Otros (21,8%).
- Ámbitos de Facilitadores: Trabajo Comunitario (42,7%); Trabajo en Redes y Coordinación Institucional (14,4%); Capacidad Institucional y Recurso Humanos del Fosis (24,5%); Conocimiento del Territorio (9,4%); Metodología (8,8%).

- Ámbitos de dificultades: Coordinación institucional (9,5%); Confianza y/o Compromiso (25,4%); Metodología/ Capacidad institucional del Fosis (43,3%,); Trabajo comunitario (9,5%); Otros (12,1%)

Conclusiones

Dados los resultados del proceso de levantamiento de información, mostrados en el capítulo anterior, la última sección de este documento se dedica a la presentación de las conclusiones generales de la investigación.

Se parte del reconocimiento de que Chile se ha puesto a tono con los desafíos latinoamericanos, cuando logra formalizar y jerarquizar en su Programa de Gobierno, la relevancia de la desigualdad social como un fenómeno complejo y transversal a las *cuestiones sociales* que los Estados latinoamericanos deben abordar con urgencia.

De esta forma, el Programa de Gobierno (2014 – 2018) se ha convertido en una oportunidad política en el país, que favorece la visibilización de la desigualdad social sobre el diagnóstico de las realidades nacionales y las prioridades en materia de diseño de políticas y programas sociales en Chile.

En segundo lugar, se responde a las dos preguntas que se formularon como punto de partida de la investigación: ¿qué factores determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas para la superación de la pobreza? y ¿qué aprendizajes podían obtenerse de la puesta en marcha del Programa Piloto Más Territorio, que dieran luces sobre los desafíos y el rol que tienen las políticas públicas en Chile para superar la pobreza y la desigualdad social desde una perspectiva más integral?, respectivamente.

Para el primer caso, se identificaron seis elementos de diseño, siete facilitadores y trece obstaculizadores determinantes de la incorporación de la perspectiva territorial en la estrategia de intervención del Programa Más Territorio, y en su proceso de implementación. A continuación se comparten estos aspectos

- Principales elementos en el diseño del programa:

(1) Rol signado al gobierno local en la estrategia de intervención. La metodología del Programa establece la participación del municipio desde la etapa de selección del territorio intracomunal, gestionando la incorporación de este actor tan relevante en todo el proceso de ejecución del programa, en tanto las municipalidades son las instituciones responsables del desarrollo social de las comunas.

(2) Operacionalización de tres conceptos claves en el programa: gobernanza local, participación sustantiva y capital social comunitario. Este marco conceptual tienen la capacidad de abordar la complejidad de la dimensión territorial de la pobreza multidimensional a partir de una operacionalización simple, que aún cuando es perfectible, según los resultados del piloto, establece claramente las metas y los principales campos exploratorios del programa para su primer ciclo de pilotaje, que en resumen darán cuenta de la materialización de sus tres conceptos claves.

(3) Desarrollo de un instrumental metodológico flexible e innovador, acorde con el enfoque territorial, donde se identificaron diez técnicas y/o acciones claves.

- (i) Constitución de comités barriales por organizaciones formales y no formales en los territorios.
- (ii) Constitución de comités institucionales, con actores públicos y privados, que intervienen en la dinámica socio comunitaria, institucional, política, y productiva de los barrios y localidades.
- (iii) Constitución de mesas locales intersectoriales, flexibles y coherentes con la dinámica local existente a la llegada del programa.
- (iv) Construcción de mapa de actores estratégicos a nivel intracomunal y comunal, desde la perspectiva de las configuraciones de las relaciones de poder en los territorios.
- (v) Construcción y validación participativa de un diagnóstico multiescalar, que identifique actores y conexiones estratégicas entre la escala intracomunal y comunal.
- (vi) Fondo de recursos de inversión, basado en la toma de decisiones participativas y no en la lógica de Fondo Concursable.
- (vii) Extensión del tiempo de instalación del programa entre seis a ocho meses, según la realidad local y la flexibilidad en la planeación de sus actividades,

mediante la construcción de una agenda participativa de trabajo comunitario e institucional.

- (viii) Duración total del Programa de dos años, con el compromiso del Fosis de planificar sus recursos en los territorios egresados del Más Territorio, en función de la demanda local levantada con la comunidad.
- (ix) Un modelo de ejecución más directa con la realidad intervenida, que implicó -entre varios aspectos- el desarrollo y ejecución de la metodología del programa.
- (x) La instalación en terreno de los/as gestores/as locales, y el desarrollo de una convocatoria personalizada, de acuerdo a los mapas de actores construidos.

(4) Revalorización del trabajo comunitario, desde el discurso y la acción por lo público y lo político, mediante los Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS) como instrumentos de gestión política de la comunidad local; y un discurso institucional del Fosis, que ha sido enfático en presentar el programa como una iniciativa política y de trabajo con las organizaciones sociales.

(5) La lógica de selección de los territorios del programa, donde la focalización es un medio y no un fin en sí mismo, que conlleva un análisis regional, comunal e intracomunal.

(6) Desarrollo de acciones colaborativas entre actores públicos, privados y académicos.

■ Principales facilitadores en el Programa Más Territorio:

En cuanto a los factores políticos y sociales, se identificaron tres:

- El Programa de Gobierno de Chile (2014- 2018), presentado como una oportunidad política que fue aprovechada por el Fosis para la instalación del Programa Más Territorio, en tanto respuesta institucional a la agenda de gobierno.
- La convicción política del Fosis, respecto a la pertinencia de generar un nuevo programa social, con enfoque territorial, orientado a contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales de los territorios intracomunales más rezagados en Chile, y esto, como una estrategia de lucha contra la pobreza.

- La disposición de los/as dirigentes/as comunitarios/as de participar en procesos de capacitación y fortalecimiento de vínculos sociales y territoriales.

Para el ámbito de los facilitadores institucionales u “otros factores”, se identificaron cuatro:

- Alta capacidad técnica del nivel central del Fosis (UGT) para realizar ajustes metodológicos en la marcha del proceso de implementación.
- Alto compromiso de los equipos profesionales territoriales del Programa en la ejecución de las tarea, también, en el compromiso para generar acciones de posicionamiento intersectorial del programa a nivel regional.
- Existencia y disposición de infraestructura comunitaria en los territorios intracomunales para la instalación de los/as gestores/as locales y el desarrollo de las actividades comunitarias.
- Empatía generada entre los/as gestores/as locales con los/as dirigentes/as comunitarios/as, lo que favoreció las comunicaciones y convocatorias del programa.

■ Principales obstaculizadores el Programa Más Territorio

Siguiendo la misma lógica, los principales obstaculizadores en el ámbito de los factores políticos y sociales fueron cuatro:

- Bajo nivel de confianza a nivel local.
- Ausencia de una práctica de trabajo en redes y de coordinación institucional.
- Baja capacidad de convocatoria comunitaria
- Ejecución del programa según los tiempos y horarios del Fosis, sobre los tiempos y dinámicas comunitarias.

Para el ámbito institucional, se identificaron siete obstaculizadores; como “otros factores”, se identificaron dos dificultades:

- Desajustes entre los tiempos de respuesta del Fosis central, y los requerimientos metodológicos de los equipos regionales.

- Baja capacidad de innovación y flexibilidad institucional del Fosis, para operar con lógica de gestión territorial.
- Planificación y ejecución presupuestaria anual del Fosis, lo que no se condice con la duración de 24 meses del programa.
- Bajo compromiso institucional de los actores locales con un trabajo intersectorial.
- Incumplimiento de los perfiles de cargo en la contratación de los/as gestores/as, especialmente, para el caso de los/as gestores/as de redes.
- Baja capacidad de respuesta del Departamento de Estudios del Fosis central, para atender los requerimientos de información de los equipos del Programa Más Territorio.
- Poca dedicación de tiempo de los/as encargados/as de gestión territorial
- Bajo presupuesto para la movilización en territorios intracomunales de difícil acceso
- Inexistencia de estadísticas que den cuenta de las capacidades locales (en los términos operacionales del Programa Más Territorio) en las escalas intracomunales y comunales de Chile.

En cuanto a la segunda pregunta, se formularon ocho recomendaciones metodológicas y se identificaron tres desafíos en esta tarea de avanzar hacia la territorialización de los programas sociales para la superación de la pobreza, como una acción estratégica para combatir la desigualdad social.

Específicamente, las recomendaciones dijeron relación con lo siguiente: (i) levantar un diagnóstico nacional, regional y comunal, que de cuenta –a lo menos- de elementos de participación ciudadana, innovación, capital social comunitario y gobernanza local.

(ii) Renunciar a la certeza de contar con escalas estandarizadas. En esta lógica de definición, es imposible establecer una escala única en la focalización de los programas sociales cuya unidad de intervención sea “el territorio”. (iii) El discurso territorial, debe estar acompañado de la idea de la diversidad una dimensión que forma parte del desarrollo inclusivo de los países.

(iv) Avanzar hacia la cultura de la innovación y la flexibilidad institucional no solo como una novedad académica contemporánea, sino una como fórmula básica para

subsistencia orgánica de las instituciones, en una época de complejidades y de cambios vertiginosos.

(v) Desarrollar una caja de herramientas flexible, cuyas técnicas se definan y adapten según las realidades locales. (vi) Incorporar la gestión de redes, como una estrategia transversal, sin embargo, lo suficientemente concreta en establecer metas, indicadores y presupuesto asociado.

(vii) Establecer la conformación de alianzas de colaboración, como una acción que agrega valor a los procesos públicos. En esto, priorizar por iniciativas de evaluación y sistematización de buenas prácticas, que en general, son componentes donde los programas sociales destinan la menor cantidad de sus recursos.

(viii), y muy importante, desarrollar una estrategia comunicacional inteligente, que ponga en valor a los territorios, y que se aleje de los mensajes fatalistas y de la estética precaria de la pobreza. Que revitalice la vida, la diversidad y la política.

En consecuencia, se han identificado como desafíos: en primer lugar, seguir trabajando en el marco analítico que explique el por qué este enfoque territorial es necesario para la superación de la pobreza y la lucha de la desigualdad.

Segundo, promover inclusión y la participación sustantiva, por lo cual, la metodología de trabajo es un desafío, en tanto oportunidad de generar conversaciones, confianzas y complicidades ciudadanas, a favor de desarrollo y la democracia.

Y tercero, sin duda es un desafío la revalorización de la política, desde lo colectivo, lo público y lo comunitario, donde los programas sociales deben aportar como vehículo de comunicación entre el Estado y la ciudadanía.

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

*Crece para Igualar,
Igualar Para Crece*
CEPAL 2014

1.1 Los Problemas Sociales del Siglo XXI

Presentar algunas definiciones sobre los *problemas públicos* del siglo XXI es un buen punto de partida para esta investigación, cuyo objetivo es identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos y sociales que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, teniendo como caso de estudio el proceso de implementación de un nuevo programa social en Chile.³ Y teniendo como supuesto teórico de base, que la incorporación de este enfoque territorial en los diseños programáticos del Estado, favorece (explícita o implícitamente), la lucha contra la desigualdad.

En esta tarea, el ángulo de análisis desde el cual se presentará el mapa de teorías que sustenta este estudio tiene que ver -transversalmente- con las políticas públicas. En consecuencia, una definición primaria corresponde a los problemas sociales.

Al respecto, la revisión de la literatura permite encontrar múltiples definiciones del concepto “problema social”. Particularmente, los aportes de la sociología constituyen un referente significativo en este trabajo de conceptualización sobre lo que es –o no es- un fenómeno, condición y/o situación que amerita una intervención pública.

López-Aranguren (2005), identifica -al menos- nueve tipos de definiciones que de alguna manera marcaron la discusión en esta materia durante el siglo XX. Las dos primeras definiciones se sitúan en las décadas de los treinta y los noventa en Estados Unidos (Clarence Case, 1924; Coleman y Cresey, 1999, respectivamente). Aquí, los problemas sociales estaban determinados por la existencia de grupos de personas que los identifican como tal.

Para Case (1924), este grupo de personas debía dar cuenta de “observadores competentes”; mientras Coleman y Cresey (1999), más bien refieren al “criterio de lo popular”, es decir, una cantidad grande y significativa de personas que los reconocen como tal.

En tercer lugar, está la definición de Merton y Nisbet (1996), una de las más incluyentes del período. Los autores introducen una perspectiva fundamentalmente racional y técnica al proceso de identificación de los problemas sociales. Suponen que existirá un acuerdo entre las personas en cuanto a la naturaleza de los problemas (siendo

³ A saber, el programa que opera como caso de estudio de la investigación, es el Programa de Intervención Integral en Territorios Vulnerables, o Programa Más Territorio, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile. El Capítulo III lo desarrolla en detalle.

esta naturaleza, “la violación de normas sociales”), empero, no necesariamente en las soluciones que se adopten.

De esta forma, en un primer intento, se trató de excluir a los valores y a la política del proceso de identificación del problema, dejándolos más bien como aspectos atribuibles a los gobiernos cuando deben determinar las intervenciones públicas.

El resto de las definiciones que agrupa López- Aranguren (2005), muestran un debate muy interesante sobre cuánto de objetividad, subjetividad o ambos aspectos deben estar presentes en las definiciones de los problemas sociales.

En esto, aunque no se identifican para todos los casos autores propiamente tal, sí se establecen matices de la discusión sobre lo que es -o no es- un problema social. Específicamente, se coloca el énfasis en los siguientes aspectos:

- Problema social como antagonismo entre un hecho específico, respecto a los valores, ideales, y la moral socialmente vigente en una sociedad.
- Las variables objetivas que comprueban la existencia de un problema, indistintamente de los valores y la moral vigente.
- La comprobación objetiva de la existencia de un problema, a la vez de una subjetividad colectiva a favor de su reconocimiento como problema social, por tanto, la consecuente intervención del Estado.
- Reconocimiento de un hecho (problema), en la medida en que representa una amenaza y un riesgo para el resto de la sociedad.

La tabla que sigue resume las definiciones ya presentadas .

Tabla 1: Definiciones de Problemas Sociales		
Autor de Referencia	Definición de Problema Social	Foco
Clarence Case. 1924 EEUU	“Situaciones que impresionan a un gran número de <i>observadores competentes</i> porque necesitan remedio a través de una acción colectiva”.	“Observadores competentes”.
Coleman y Cresey (1999)	“Existe un problema social cuando una cantidad significativa de gente piensa que cierta condición es en verdad un problema”.	“El criterio de lo popular”.
Merton y Nisbet. 1966	“Pautas de comportamiento que a juicio de una gran parte de la sociedad violan una o más normas generalmente aceptadas o aprobadas”.	Carácter técnico de la identificación de problema, como proceso científico.
No identifica.	“Existe un problema social cuando hay una diferencia notable entre los ideales de una sociedad y sus logros reales”.	Valores e ideales de una sociedad.
No identifica autor	“Existe un problema social cuando hay indicadores objetivos que muestran que existe. Indicadores de causas, condiciones, extensión y consecuencias”.	Variables objetivas.
No identifica autor	“Existe cuando decimos que un determinado fenómeno o una determinada condición está mal y tiene que cambiarse”.	Posición moral, sobre algo que parece que esta “mal”.
Loseke, 1999.	Significa que algo está mal, que eso que está mal afecta amucha gente y que deberíamos hacer algo para remediarlo o corregirlo.	Combinación entre variables objetivas y subjetivas.
Heiner, 2002	Un sociólogo en tanto que científico social, tiene que dejar aparte sus creencias morales y sus juicios de valor; ha de ser objetivo y objetivamente no puede mantener que tal fenómeno social es malo e indeseable. Sin embargo, si puede sostener objetivamente que tal grupo dice que el fenómeno es malo e indeseable, retomando de esta forma, parte de la definición “2” de esta tabla.	Posición crítica sobre la subjetividad y aspectos moralistas.
Jamrozik y Nocella, 1998	Es un fenómeno o condición social que es percibido como amenaza potencial o inmediata del orden social y que puede ser eliminado o por lo menos atenuado	Qué tanta “amenaza” que representa el fenómeno o condición.

Fuente: elaboración propia, con base al texto “Problemas Sociales. Desigualdad, Pobreza y Exclusión”, de López-Aranguren (2005).

Dadas estas definiciones primarias, se han desarrollado enfoques desde los cuales se estudian y explican los problemas públicos, lo que claramente han influido en el diseño de las políticas sociales, determinando el análisis de los fenómenos y las respuesta del Estado.

Por ejemplo, desde la Sociología -y para seguir con los trabajos de López Aranguren (2005)- se han identificado fundamentalmente seis enfoques que se han dedicado al estudio de los problemas sociales:

- (i) *Enfoque de la patología social* (final del siglo 19, principios del siglo 20). Basado en las características de las personas. Desde esta mirada, los problemas sociales atribuyen a “conductas desviadas”, a la existencia de poblaciones “problemáticas”, por lo cual, los problemas requieren de intervenciones con foco en las personas, no en factores o cambios sociales.
- (ii) *Enfoque de la desorganización social*. Surge como respuesta a la proposición moralista del enfoque anterior. Los problemas sociales son el resultado de desórdenes sociales y culturales, generando de esta forma, cierta “conducta divergente”, por lo tanto, las acciones deben estar orientadas a las estructuras de las sociedades que lo genera y a la inclusión de los individuos.
- (iii) *Enfoque del Etiquetaje (labelling) – 1950*. Centra su atención en quien(es) tiene(n) el poder para determinar lo que en una sociedad se entenderá como “lo bueno” y “lo malo”, por lo tanto, en quien (o quienes) tienen poder para colocar la etiqueta de “desviado social”, estableciendo cuáles son las conductas aceptables en la sociedad. Sigue estando dado por una visión moralista y valórica de los problemas sociales.
- (iv) *Enfoque Crítico (1960 -1970)*. Se basa en una idea de una “sociedad ideal” respecto a “lo real”, a lo existente, para establecer puntos óptimos. Desde este enfoque se cuestionan las estructuras sociales, por tanto, se comienza sugerir un mejoramiento de las relaciones de las sociedades y entre sociedades.

Este enfoque pone especial atención en las desigualdades de la distribución del poder, de las clases sociales y las que existente entre los grupos étnicos y de género, así como en la estructura capitalistas como una causa de la explotación y conflicto. Aquí figuran Karl Marx, Wright Mills, Harry Braverman, Marcuse, entre otros.

- (v) *Enfoque de la Construcción Social de los Problemas Sociales* (años 70's). Tiene su base en el *enfoque del etiquetaje*, desde esta perspectiva se explican los problemas sociales por la existencia de una condición social que le determina, pero esto se hace fundamentalmente sobre la percepción de lo que sea interpretado por grupos de poder como un problema colectivo, y no dice relación con proponer un cambio en la estructura social vigente.
- (vi) *Enfoque del Construccinismo Crítico*. Se definen los problemas sociales como una consecuencia de las influencias de los grupos de poder (actores sociales) que logran influir en la opinión pública, principalmente, mediante el dominio de los medios de comunicación. Este enfoque, retoma aspectos de la teoría de conflicto propuesta por Marx, en el sentido de la lucha de clases.

Sin duda, todas estas consideraciones más que “matices” son aspectos sustantivos, estructurales, a la hora de definir tanto a un problema social en sí mismo, como a la acción del Estado. Al respecto, algunos ejemplos a modo de interrogante, que dan cuenta de las complejidades de las *cuestiones sociales* actuales, donde la respuesta gubernamental si de algo carece es de obviedad.

Veamos.

Primero. Ante evidencia significativa de estadística por fallecimiento de mujeres que se realizan abortos clandestinos: ¿es consecuente la despenalización de aborto como una acción positiva?.

Segundo. Ante evidencia significativa de daño ambiental por parte de un conjunto de empresas privadas: ¿cómo debe proceder el Estado: cobro de mayor impuesto o cierre de la empresa?

Tercero. Frente a la evidencia significativa de una débil protección jurídica del patrimonio entre parejas del mismo sexo en una sociedad: ¿el Estado debe aprobar el

matrimonio entre personas del mismo sexo como una política de protección que favorece derechos?

Cuarto y última provocación. Frente a la comprobada percepción de desconfianza de la ciudadanía con las instituciones y sus autoridades políticas: ¿es evidente cuáles medidas debe promover el Estado?.

Cómo poner en duda que las respuestas a estas “situaciones” que hoy están presentes en las sociedades latinoamericanas, claramente han estado determinadas por una carga valórica y posiciones moralistas, pues no se trata solo de mayor o menor estadística.

De lo que se trata, es de evidenciar que los factores operan de forma combinada. Definiciones con focos específicos no parecen ser pertinentes a este nuevo tipo de problemática, donde son múltiples las interpretaciones que operarán en la construcción de las soluciones; por ejemplo (y de nuevo con la lógica de las preguntas): ¿el problema es el aborto o la ausencia de una despenalización al respecto?.

La importancia de este tipo de definiciones primarias para las políticas, es un tema no menor, más aún cuando se está frente a los cuestionamientos que existen sobre el tratamiento de los fenómenos sociales y de las respuestas del Estado.

Las interrogantes proporcionadas a modo de provocación y reflexión, son ejemplos contundentes de cómo las demandas sociales vienen cambiando y como las políticas deben enfrentar -a un mismo tiempo- hechos que están determinados por variables objetivas, subjetivas, que generalmente tienen una carga valórica y que sí dicen relación con los ideales de distintos grupos sociales y con la política (el poder y las relaciones de poder)

En esto, en la medida en que el debate sobre los fenómenos sociales ha venido alineándose con el enfoque de derechos y con las propuestas más actualizadas desde el campo de las políticas públicas, este tipo de controversias ha ido resolviéndose toda vez que se asume que una situación, hecho y/o fenómeno que atente contra los derechos fundamentales establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, puede ser un problema colectivo, social y de interés público.

Por lo tanto, un *problema colectivo* es “cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (Dunn, 1981:60), es decir, un problema social es un problema público.

Corresponde a una referencia negativa, en cuanto a “una situación social empírica de un sistema de valores políticos y sociales relacionados con dignidad humana, libertad, justicia, bienestar, seguridad, etcétera” (Aguilar, 2013:186).

Para Kingdon (1995), en una visión ya más cercana a los enfoques de análisis de Políticas Públicas, (Enfoque de las Corrientes Múltiples):

“En la definición de qué es un problema intervienen los valores (intereses de los actores y la concepción que cada uno tenga del estado ideal de las cosas), comparaciones (de la situación actual respecto a otros) y categorías (de los asuntos políticos que pueden determinar la definición de un problema” (Kingdon,1995, en cita de Olavarría, 2012:125).

De esta forma, desde la perspectiva de las políticas públicas, los problemas sociales del siglo XXI atribuyen esencialmente a dos aspectos: al carácter colectivo y político del problema en sí mismo y a la complejidad que revisten los fenómenos sociales.

1.1.1 Carácter Colectivo de los Problemas Sociales

Se habrá notado la ausencia de la dimensión política en el conjunto de definiciones presentadas por López-Aranguren (2005), al menos en la insistencia de esta variable en lo expuesto.

Una omisión injustificable para la época, pues el sentido de identificar (y solucionar) situaciones que afectan negativamente a colectivos de personas, es una responsabilidad directa del Estado, aun cuando puedan existir organizaciones sin fines de lucro, Fundaciones y ONGs, que desarrollen un trabajo filantrópico con algún grado de distanciamiento de la agenda gubernamental. Lo que en ningún caso merma la preponderancia de la acción pública en combatir toda situación que afecte el bienestar de las personas.

Por lo tanto, la identificación (y solución) de los fenómenos sociales pasa – necesariamente- por una decisión política.⁴

En ese sentido, los problemas sociales del siglo XXI, o “problemas malditos”, como les llaman Brugue y Canal (2011), “precisamente por su irreductible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan manejables para las administraciones públicas (Heald & Alford, 2008)” (Brugué, Q. y Canal, R. 2011:03)”, establece nuevos desafíos para los modelos de desarrollo y las políticas públicas en general: la recuperación del sentido de lo público desde lo colectivo y la incorporación de la variable territorial en los programas sociales, son de los que más destacan, y de lo que se tratará con mayor profundidad en esta investigación.

1.1.2 La Complejidad en los Programas Sociales del Siglo XXI

El mundo cambió. El siglo XXI marca una era de incertidumbres y de cambios vertiginosos:

“La globalización, la rápida alteración de los valores sociales, la pérdida de legitimidad de la política, la ruptura en los patrones tradicionales de espacio y tiempo, el acelerado avance científico-tecnológico y su proceso de incorporación a la vida diaria, las modificaciones en el modelo económico y productivo, la inmigración y la presión demográfica, son factores que han contribuido a la configuración de la realidad actual (Arenilla, 2011: 02).

Así, la tecnología, la innovación y el conocimiento se han convertido en aspectos esenciales para el desarrollo: factores líquidos que se mueven aceleradamente y a pasos insospechados. Con las redes sociales y el internet, el mundo se vuelve todo y nada a la vez.

⁴ Siendo que toda “decisión conlleva un acto de voluntad, que puede concernir tanto a los fines como a los medios y que con toda probabilidad implicará la intervención de una pluralidad de sujetos, podemos definir como decisiones de *policy* los procedimientos de elección entre varias alternativas de solución en relación a un problema colectivo, y por lo tanto de transformación o de alteración de los modelos mediante los cuales éste es afrontado” (Dente y Subirats, 2014:40).

Para Bauman (2013) por ejemplo:

“Nos guste o no, por acción o por omisión, todos estamos en movimiento. Lo estamos, aunque físicamente permanezcamos en reposo: la inmovilidad no es una opción realista en un mundo de cambio permanente. Sin embargo, los efectos de la nueva condición son drásticamente desiguales. Algunos nos movemos plena y verdaderamente “globales”; otros quedan detenidos en su “localidad”, un trance que no resulta agradable ni soportable en un mundo en el que los “globales” dan el tono e imponen las reglas del juego de la vida.” (Bauman, 2013:09).

De esta manera, la globalización establece fronteras difusas entre lo real y lo imaginario; las identidades ya no son tan claras, “ciudadanos y ciudadanas del mundo”, señalan algunos y algunas. En este escenario, resulta importante reconocer que “hay un clamor generalizado por un nuevo conocimiento, sin el cual, seremos simplemente avasallados por los cambios; pasaremos de un estado a otro sin entender el proceso mismo de cambio y, en consecuencia, sin capacidad para intervenir” (Boisier, 1997: 05).

Entonces, una de las principales amenazas está en la imposibilidad de lograr la categoría de “sujetos del cambio”, quedando rezagados o remitidos a constituirnos en “meros objetos, utilizables, disponibles o descartables” por un sistema complejo que rápidamente puede ir acentuando brechas entre personas y territorios si es que el Estado no toma acciones correctivas y profundamente inclusivas e integrales en materia social, económica, política, de género, cultural y ambiental.

En el campo de las políticas para el desarrollo, especialmente en la discusión de la(s) pobreza(s) y la(s) desigualdad(es), estos cambios han implicado la reflexión sobre *lo local* y su relación con esta dimensión global, que traspasó las esferas nacionales a lo interno de un país, y regionales, entre varias naciones.

Una idea dominante en este sentido, es que “ser local en un mundo globalizado es una señal de penuria y degradación social. Las desventajas de la existencia localizada se ven acentuadas por el hecho de que los espacios públicos se hayan fuera de su alcance, con lo cual las localidades pierden su capacidad de generar y negociar valor” (Bauman, 2013: 09).

Este “nuevo escenario” de la vida globalizada, en constante movimiento, claramente impone nuevos desafíos para Estado, porque en esencia lo que propone es una transformación en la forma de comprender y abordar los problemas sociales.

De allí que la pobreza se venga re-conceptualizando como un fenómeno multidimensional; o que ya no baste con hablar de desarrollo y de democracia como preocupaciones centrales de los países, son necesarios los adjetivos que dicen relación a la inclusión, la igualdad, la calidad, a la participación sustantiva y a la sustentabilidad, puesto que abundan las definiciones e interpretaciones de las instituciones públicas y los privados (el mercado) sobre cómo intervenir o relacionarse en y con la sociedad.

De esta forma, comienzan a aparecer enfoques que dan cuenta de marcos analíticos transversales a la acción estatal, revalorizando la perspectiva de derechos, respecto a las soluciones de los problemas sociales del Siglo XXI, como son por ejemplo el enfoque territorial, que busca acercar a las políticas con los/as ciudadanos/as, desde sus contextos más próximos, o los enfoques de género de multiculturalidad, que sitúan en el centro del debate la relevancia de la lucha contra cualquier forma de discriminación que afecte las oportunidades de las personas, etc.

En particular, esta investigación profundizará en la incorporación y aporte del enfoque territorial en las políticas y programas sociales, a la vez de suscribir la idea de que la complejidad ya no solo opera como una categoría de análisis de los fenómenos sociales, sino como un factor explicativo de la realidad.

Más específicamente, reconocer la complejidad de los problemas sociales del siglo XXI, conduce –consecuentemente- a (re) pensar las políticas en su relación con este escenario social, económico y político en movimiento constante, para la promoción de acciones públicas que logren identificar adecuadamente las expectativas y demandas sociales, lo que además actualmente se vincula a la idea de recuperación de confianzas, de legitimidad política y de intersectorialidad en el Estado⁵.

⁵ A modo de complementar esta sección, para Brugue y Canal (2011), “La complejidad es el factor explicativo recurrente, un telón de fondo que nunca perdemos de vista pero que en su omnipresencia parece que damos por descontado. Hemos de aclarar, sin embargo, que no usamos el término “complejidad” simplemente como una característica de la realidad social, sino como una perspectiva teórica emergente que define la morfología de nuestro mundo físico y social (Wagennar, 2007). Axeldrod & Cohen (1999) definen los sistemas complejos como aquellos donde se producen intensas relaciones entre sus componentes, mientras que Cilliers (2005) considera que la complejidad tiene que ver con la densidad de las interacciones que se producen en un sistema y con el dinamismo y la impredecibilidad de la mismas. Así pues, la complejidad debe entenderse de una manera holística; es decir, sin caer en tentaciones reduccionistas o simplificadoras. La complejidad exige entender el conjunto, el cuál no puede ser

1.2 Políticas Públicas

Si bien la disciplina de las políticas públicas se remonta a los años veinte en los Estados Unidos (Olavarría, 2012), en Latinoamérica será para la década de los cincuenta que encuentra una mayor consolidación⁶.

Desde sus orígenes, esta disciplina “fue entendida en modo multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” (*policy sciences*), se interesó por la eficacia de las políticas desde el supuesto correcto de que eficacia implica causalidad, y en consecuencia, remite al conocimiento científico, que es el que establece y comprueba las relaciones causales entre entidades” (Aguilar, 2013:166).

Surge en el contexto de los sistemas políticos democráticos norteamericanos, en la convicción de la existencia de condiciones de legitimidad política para el funcionamiento de las democracias, por lo cual, su objeto de conocimiento basal estuvo en los procesos de toma de decisiones políticas de los gobiernos, respecto a los problemas públicos que se identificaban y que requerían de una intervención del Estado.

Sobre los problemas, como se ya se ha dicho, son situaciones que afectan negativamente a grupos de personas de una sociedad, donde se atenta contra su bienestar, mediante la amenaza o riesgo de alguno o varios de sus derechos fundamentales, de ahí su carácter colectivo, político y público a la vez.

También se ha dicho que estos problemas pueden estar determinados por distintos factores: objetivos, subjetivos o ambos, que implican aspectos técnicos, políticos, culturales, sociales, morales, económicos, ambientales, de género, etnia, raza, y territoriales.

De allí que esta apuesta inicial con el paso del tiempo haya ido sofisticándose, con la producción de variados marcos interpretativos sobre la materia, que han ampliado la

aprehendido a partir de una comprensión simple de las partes (Waldrop, 1992; Holland, 1998).” (Brugue y Canal, 2011: 05)

⁶ Aguilar (2013), ubica como hito fundacional de la disciplina, al libro de Harold d. Lasswell “The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method” (1951). Sobre la llegada de la disciplina a Latinoamérica, afirma “que comparte el énfasis norteamericano en la eficacia de la PP pero lo complementa y perfecciona con el énfasis en la institucionalidad y, específicamente, en la naturaleza pública de la PP, que no es una situación de gobierno o una calidad de la política que se da por supuesta o asegurada, sino que se trata de una realidad que se debe construir, consolidar, y asegurar en el régimen político y en la gobernanza de las democracias reciente de la mayor parte de los países latinoamericanos. El espíritu y el aporte de la recepción Latinoamericana de la disciplina es justamente la reivindicación de los valores públicos que deben inspirar el análisis, la decisión y la implementación de las PP: observancia de la Ley pública, compromiso con el interés público, cuidado de los recursos públicos, participación del público ciudadano en la hechura de la política” (Aguilar, 2013: 232).

disciplina: (i) existen posturas que reconocen su alcance entre el análisis de los problemas sociales hasta la formulación de sus soluciones; (ii) aparecen proposiciones con una mayor elasticidad, donde las ciencias de las políticas públicas tienen que ver con el análisis del problema, la formulación de las soluciones, la implementación de la política y la evaluación de sus resultados e impactos en la sociedad.

Por lo tanto, se está frente a un estiramiento conceptual que, por un lado, busca conocer el proceso en sí mismo de la elaboración de la política (objetivos, instrumentos, factores, actores); y por el otro, los resultados de tales intervenciones, para hacer más eficaz y sostenible las acciones de los gobiernos desde perspectivas más integrales y complejas.

En ese sentido, el debate académico sobre las políticas públicas ha coincidido en tres aspectos como elementos centrales de la discusión/evolución en la materia.

El primero dice relación con el carácter bidimensional de las políticas públicas: análisis de problemas – formulación de soluciones; donde el proceso de toma de decisiones (como punto de partida) sigue siendo un aspecto central de la disciplina, indistintamente del enfoque.

Este aspecto se releva, en la medida en que las propias soluciones han venido tomando protagonismo en este campo.

Las soluciones a los problemas identificados y analizados, respectivamente, en sentido estricto, deberán dar cuenta de la(s) mejor(es) alternativa(s) a dicho problema, haciendo uso de las tecnologías, conocimientos e instrumentos disponibles para ello.

El análisis de las soluciones en sí mismo también es un proceso complejo e incorpora el conjunto de factores científicos y empíricos involucrados en los problemas sociales (valores, cultura, economía, legislación, presupuesto, política, técnica, instituciones, etcétera).

El cálculo de la rentabilidad política de los gobiernos, más que en la adecuada construcción de un diagnóstico técnico – político del problema, tiene que ver con la adecuada comunicación de las soluciones, de que éstas sean eficaces y eficientes desde la gestión pública, respecto a su proceso de implementación y además sean legitimadas por la ciudadanía.

Este fundamento, junto a convertir a las políticas públicas en una disciplina bidimensional (ocupada de problemas – soluciones), atribuye a un plan de acción de gobierno, que busca la modificación de situaciones negativas mediante medidas

inteligentes y legítimas. En consecuencia, las Políticas Públicas son “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1987: 01).

Son el “conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo” (Dente, Subirats, 2014:39), con el propósito de agregar valor a la gestión pública, garantizar el bienestar de la ciudadanía y obtener una rentabilidad social que aporte a la gobernabilidad del sistema político.

Segundo, ubicación de las políticas públicas en relación a la Ciencia Política y la Administración Pública.

El debate académico ha colocado a las políticas públicas al medio de la Ciencia Política y la Administración Pública, en tanto la primera tiene que ver con el poder, la legitimidad del sistema político y los procesos electorales, principalmente; mientras la Administración Pública proporciona el marco operativo para llevar adelante las políticas, como decisiones de gobierno.

También se ha debatido sobre la pertinencia de que sea la misma disciplina de las políticas públicas la que se ocupe de la implementación y evaluación de las políticas, o si, por el contrario, deberían ser las ciencias políticas y administrativas los ámbitos de conocimiento teórico y empírico a cargo de estas etapas.

Aguilar (2013), por ejemplo, coincide con esta segunda idea. La investigación se sitúa en la primera línea conceptual, considerando que el proceso de las políticas públicas debe ser integral, donde volver a distintos puntos (actividades) del análisis y la formulación siempre debe ser una opción, con el objeto de hacer ajustes, modificaciones y/o actualizaciones, visto el contexto de cambios al cual se enfrentan las intervenciones estatales actualmente.

Ahora, una propuesta en ese sentido, es que precisamente la complejidad de los problemas sociales del siglo XXI, requiere de un trabajo permanentemente multidisciplinario para construir, implementar y evaluar soluciones públicas, y en esto la perspectiva politológica proporciona un marco conceptual que facilita esta sinergia de conocimientos.

Y con este aspecto se introduce el tercer elemento: la tensión histórica y conceptual de las políticas públicas que ha estado -fundamentalmente- en la preponderancia sobre su

quehacer de lo técnico o lo político (por más sarcástico que parezca cuestionar la dimensión política de las políticas)⁷.

Los enfoques que se desprenden de esta dicotomía según el mismo Aguilar (2013), son fundamentalmente tres, de los cuales, dos están más puestos en la superioridad de lo técnico sobre lo político.

(1) Un primer enfoque de “racionalidad radical”, que considera a la propia actividad política un ejercicio irracional, cuando se compara con los “estándares de la racionalidad” técnica.

(2) La “racionalidad limitada”. Si bien este enfoque parte desde la justificación técnica sobre la política, se sitúa en un puesto intermedio entre la racionalidad radical y las aproximaciones igualmente radicales hacia las consideraciones políticas de la disciplina.

Reconoce que la información sobre un problema social puede ser acotada, lo que no niega que deban tomarse decisiones al respecto; también, que la existencia de conocimiento científico sobre un problema público no necesariamente implica que existan todas las condiciones sociales y políticas para intervenir en la realidad.

Por lo tanto, propone que la consideraciones técnicas -el conocimiento teórico- de los problemas sociales, deben ser el sustento de las decisiones políticas, de ahí su carácter intermedio, pues subordina lo político a la primacía de la racionalidad como el criterio para la toma de decisiones⁸.

(3) Posiciones radicales sobre la preponderancia de lo político en las políticas públicas, en tanto serían las transacciones políticas el mecanismo donde se resolverían más problemas y se definirían más acciones públicas que frente a los análisis racionales, a los que se atribuyen las características de excluyentes y limitados.

En esta investigación, es de interés la perspectiva politológica; de ninguna manera asumida como parte de las posiciones más radicales hacia la política en el tema, más bien, como un cuarto punto, que si bien no lo desarrolla Aguilar (2013) como un intermedio de los enfoques, solo que ahora hacia la dimensión política subordinando lo técnico, pero reconociendo su valor en el proceso, sí aparece al revisar el trabajo de Olavarría (2012),

⁷ Pues “las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública” (Lahera, 2004:09).

⁸ En este enfoque los métodos más conocidos son: incrementalismo; escáner mixto; análisis de modo artesanal; análisis partisano o con partido tomado; análisis de *benchmar* (mejores prácticas).

en cita a Ascher (1994), donde la aproximación politología ha situado a las propias políticas públicas como parte de un proceso mayor: el proceso político.

Este enfoque ha insistido en las limitaciones del “conocimiento racional” para abordar sistemas complejos de acción, señalando:

“Que los valores juegan un rol central en el proceso de la política pública, que las políticas no son intervenciones neutras, pues ellas surgen en un proceso político, y se deciden políticamente, y que las decisiones de política pública son, con frecuencia, más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política” (Olavarría, 2012: 10).

De esta forma, las políticas públicas serían “la variable dependiente” en el resultado de interacciones entre actores, valores, coyunturas, instituciones y cultura.⁹

Ahora, entrar en este marco integral donde las políticas públicas operan con distintos ámbitos de conocimiento para identificar y analizar los problemas sociales, formular soluciones y viabilizar su implementación, también significa – en algún grado- ingresar a un escenario de interpelaciones donde la ciudadanía exige de una mayor conexión con la gestión pública.

Se interpela a la Ciencia Política sobre la legitimidad de los sistemas políticos, en consecuencia, a una mayor calidad de la democracia y a la revalorización teórica y práctica de la *política*.

La política es una ciencia indispensable para materializar el *bien común*, que requiere una relación bidireccional entre gobernantes y gobernados/as, basada en derechos y deberes de la ciudadanía, en el marco de un *contrato social* (Rousseau, 2003), que facilite un tipo de vínculo social entre el individuo/a y la colectividad, una relación legítima y sin contradicción, que construye finalmente un sujeto colectivo, basado en una voluntad general.

⁹ A modo de complementar otra visión, aparece la economía, que centra la discusión de la acción gubernamental en la relación costo – beneficio / eficacia- eficiencia, en el sentido del uso y rendición de los dineros del Estado. En este caso, se han intensificado la evaluación de las políticas, más que como procesos de aprendizajes y retroalimentación, como oficio fiscalizador y de control económico. La sociología, por su parte, también ha buscado colocar en el debate la relevancia de las relaciones y comportamiento sociales, en la negociación de las intervenciones públicas y en la comprensión de los fenómenos ciudadanos.

A la sociología se le interpela desde el cuestionamiento de las identidades nacionales, como una idea homogénea que contradice las posturas más radicales sobre la diversidad y las sociedades en el mundo globalizado.

La Administración Pública, pese a sus esfuerzos instrumentales por establecer cada vez más acciones de transparencia y probidad, sigue enfrentando el mal de la corrupción, además de los reclamos sobre la transformación del servicio público en un oficio especializado, mecánico, que da cuenta del cumplimiento de normativas y procedimientos, alejándose del sentido más primario del servicio y la vocación de las personas en su rol de funcionarios/as.

Los cuestionamientos a la economía son quizás los más estructurales: la responsabilidad de una acumulación de riquezas en manos de unos/as en detrimento de otros/as. Nada más, nada menos, que la creación de un modelo económico que esencialmente reproduce brechas y desigualdades, a la vez de atentar sostenidamente contra el equilibrio medioambiental.

Todas estas consideraciones toman relevancia al situar a la disciplina de las políticas públicas en un proceso político, incluso, al definirlas en sí mismas como un proceso de análisis y de acción integral que colabora con el sistema político para proporcionar mayor calidad de vida a las personas, mediante una acción pública más eficaz y mejor reconocida (y evaluada) por la ciudadanía.

Para esto, habrá de incorporarse en la disciplina la preocupación por cómo enfrentar la complejidad que caracteriza los problemas públicos del siglo XXI, y cómo aportar a procesos de decisiones de gobierno garantizando una mayor calidad y pertinencia en el análisis y formulación de soluciones, como un aspecto concreto de contribución en el proceso, a la vez de constituir nuevos desafíos.

En ello, desde la CEPAL se comienzan a trabajar criterios y modelos que den cuenta de la excelencia en la disciplina; mientras surgen otras propuestas más bien vinculadas a nuevos modelos de la gestión pública¹⁰.

¹⁰“La naturaleza de la Administración queda determinada por sus fines, siendo éstos la vertebración y la estructuración social, esto es lograr la cohesión de la sociedad dentro del Estado y regular el cambio social. El cumplimiento de esta finalidad se realiza con las políticas públicas, en las cuales la administración desempeña un papel determinante” (Arenillas, 2001:08). La lógica de la administración tradicional ha generado un quiebre con este marco de análisis, pues ha privilegiado un enfoque sectorial sobre la intervención en los problemas públicos, generando una desvinculación conceptual importante entre la política y la administración. En este marco, es que emergen nuevas propuestas que dan cuenta de nuevos modelos de gestión pública que buscan la reconciliación entre lo técnico y lo político, además, de la generación de lógicas de mayor coordinación entre las instituciones del Estado. Entre estos nuevos modelos,

Para Brugué y Canal (2011), en el marco del debate por los desafíos de las administraciones respecto a las complejidades de los sistemas sociales y a los aportes que en esa materia puede y debe realizar la Nueva Gestión Pública (NGP), desarrolla el concepto de Políticas Públicas Inteligentes, ante lo previamente referenciado como “problemas malditos”.

Plantea que es necesario “renunciar a la estrategia habitual de recurrir al conocimiento experto... Las políticas públicas no pueden basarse en la descomposición sectorial de los problemas, sino que han de asumirlos integralmente” (Brugué, Q. y Canal, R. 2011:05).

Con esto, no solo refuerza la idea de trabajo sinérgico que debe darse entre las áreas de conocimiento para abordar los problemas sociales, incorpora –además- el carácter intersectorial y de mayor flexibilidad que deben tener las políticas públicas, respecto a las dinámicas y contextos sociales.

Por su parte, la excelencia como concepto, dice relación con la siguiente definición:

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados” (Lahera, 2004: 04).

Respecto a esta definición se infiere la relevancia de incorporar en el proceso de las políticas públicas, objetivos que digan relación con los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento de la democracia, desde la legitimidad y pertinencia de las acciones públicas.

destacan: La nueva gestión pública, gobernanza, enfoque de redes, etc.

- La cohesión y el dialogo social, tanto para la inclusión de los grupos más afectados por los problemas sociales, como en la inclusión de los actores privados en la búsqueda de la resolución de los problemas sociales.
- Aquí, de lo que se trata es de ampliar el abanico de actores en la resolución de los problemas sociales: la incorporación de otros/as, distintos al Estado, pasan a formar parte de este nuevo contexto social complejo y dinámico, y esto, a efectos del análisis causal que el proceso de la política debe realizar, no en la sustitución o minimización de la responsabilidad estatal frente a la resolución de los problemas.
- La incorporación de la participación ciudadana en las metodologías de análisis y formulación de políticas, para la **pertinencia territorial** en la jerarquización de los problemas sociales, su consecuente inclusión en la agenda política y para la legitimidad de la acción pública, en cuanto a la intervención del Estado¹¹.
- Finalmente, a la innovación y a la intersectorialidad como componentes de una acción estrategia e integral por parte del Estado, en la solución de los problemas sociales, en la medida en que representan nuevos aspectos que permiten (re)adecuar a la política pública al contexto de la complejidad.

De esta manera, se proponen once criterios que definen una política pública de excelencia (Lahera 2004), y se identifican siete “operaciones intelectuales y políticas interdependientes”, transversales a cualquier enfoque (Aguilar, 2013). Tales operaciones son: “ Formación de la agenda; definición del problema público; hechura o formulación

¹¹ El concepto de participación ciudadana por más usado y debatido, siempre corresponde a una mención a la cual habrá de dedicar algunas líneas, puesto que son tantas sus interpretaciones que es necesario determinar el alcance del concepto para las políticas. Para el caso, se ha tomado los alcances de la Educación Popular: “Que entiende a la participación como una “práctica” cuyos propósitos se ubican, fundamentalmente, en la línea del “desarrollo de las personas que participan”. La práctica es una acción responsable, que busca modelar la realidad según intención, “deja huella” en la realidad según la conceptualización de “acción” que hace Hanna Arent, pero se caracteriza porque al mismo tiempo y en el único acto, constituye en sujeto a quien impulsa esa acción, el sujeto se construye en el mismo acto en el que construye su “mundo de vida” (FOSIS, Manual Metodológico del Programa Más Territorio, 2016: 13). Por tanto, aquí se hace referencia a la idea de participación como fin y como medio al mismo tiempo

de la política, es decir, la construcción de opciones para resolver el problema; decisión o la selección entre opciones; comunicación de la política; implementación; evaluación de la política” (Aguilar, 2013:188).

Mientras los criterios están contenidos en la gráfica que sigue:

Gráfica 1:
Características de Las Políticas Pública de Excelencia

CARACTERÍSTICAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE EXCELENCIA

- 1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
- 2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- 3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- 4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- 5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
- 6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- 7 Oportunidad política
- 8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
- 9 Claridad de objetivos
- 10 Funcionalidad de los instrumentos
- 11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): "Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets", Washington

Fuente: CEPAL, Lahera, 2004

En consecuencia, puede concluirse que las Políticas Públicas son un proceso de análisis integral, basado en las consideraciones técnicas y políticas, con el objetivo de garantizar el bienestar de la ciudadanía con sentido de justicia social y perspectiva de derechos.

El proceso implica la correcta identificación de los problemas sociales que afectan desfavorablemente a grupos de personas, a la vez de la formulación, implementación y evaluación de acciones de gobierno de forma pertinente a la realidad social, económica, institucional, cultural y ambiental de cada contexto territorial, mediante un ejercicio democrático, flexible e intersectorial por parte del Estado.

De todo el conjunto de aspectos conceptuales, metodológicos y contextuales presentados, se propone un esquema integral que sitúa los elementos centrales del proceso de políticas públicas desde una perspectiva politológica, que incorpora la variable de la complejidad como factor determinante en la caracterización de los problemas sociales del siglo XXI.

1.2.1 El Proceso Integral de Las Políticas Públicas.

Dadas algunas definiciones de políticas públicas desde un ángulo politológico, se reconocen al menos cuatro fases que dotan al proceso de un carácter integral, capaz de abordar la complejidad que caracteriza a los problemas sociales del siglo XXI:

- Fase I: Análisis y Formulación del Problema.
- Fase II. Formulación de la Política Pública (o del Programa Social)
- Fase III: Implementación de las Políticas Públicas (o de los Programas Sociales)
- Fase IV: Evaluación de las Políticas Públicas Implementados (o de los Programas Sociales implementados).

El análisis del problema es sin duda una etapa central del proceso: un adecuado diagnóstico es la base para la correcta determinación de las acciones a seguir.

Se precisa del levantamiento completo del problema, en tanto aspectos técnicos, políticos, económicos, ambientales, territoriales, sociales, culturales e institucionales, que rodean la situación analizada, incluso, aparece la dimensión histórica del hecho, respecto a estudios y/o intervenciones previas que nutran el análisis de antecedentes, buenas prácticas y aprendizajes.

También es necesario determinar consideraciones del contexto internacional que sean atinentes al problema: existencia de experiencias de políticas en otros países, desarrollo de conocimiento experto sobre el problema, y el análisis sobre el escenario macroeconómico, en razón de prever riesgos presupuestarios.

Como ha de verse, la complejidad de los problemas sociales requiere de poner sobre la mesa, todos los factores posibles, en esto, la capacidad de análisis estratégico de los/as analistas para limpiar, jerarquizar información y generar síntesis, es una capacidad que mucho tiene que ver en el éxito el proceso.

El análisis no puede ser una etapa eterna, larga y tediosa para los/as decisores/as de política, e indescifrable para la ciudadanía. Los tiempos dependerán del contexto donde se desarrolló el problema y del nivel de prioridad que logre en la agenda pública.

El producto debe ser un diagnóstico claro que, siendo integral en conclusiones y en su análisis causal, también sea preciso en los alcances del problema y mejores soluciones, que combine aspectos cualitativos y cuantitativos.

Para las tres fases siguientes (formulación, implementación y evaluación de las políticas) intervienen un conjunto de actividades: (1) el propio proceso de toma de decisiones, que dice relación con las agendas e intereses de los actores.

(2) El conocimiento experto, que si bien se sugiere no sea requerido como una verdad absoluta, nunca debe ser subestimado y no puede quedar por fuera en el análisis y formulación de una política.

(3) Dependiendo del problema, y del análisis realizado, además del contexto político en que se esté llevando a cabo la formulación de la política, se deberá decidir por el enfoque y/o los métodos de trabajo.

En esto, la producción de literatura es nutrida, lo importante es no “entramparse” con una rigidez metodológica que niegue o invisibilice las particularidades de cada contexto, por el contrario, el método debe ponerse al servicio de los/as profesionales, con las especificidades del caso.

(4 y 5) Las tecnologías y el presupuesto disponible son datos objetivos que deben ser considerados y puestos al servicio de la viabilidad de la política. En esto, el uso eficiente de los recursos públicos y el cálculo por la mayor rentabilidad social en la resolución del problema, son factores claves para el reconocimiento positivo de la ciudadanía sobre la acción gubernamental.

(6) Aparece la capacidad institucional, al igual que en el análisis de políticas, en tanto es una variable sustantiva en la viabilidad de la intervención: las administraciones públicas latinoamericanas presentan serias dificultades para implementar políticas con esta idea de flexibilidad e innovación, debido al carácter centralista y poco innovador que les ha venido caracterizando en las últimas décadas.

Aquí aparece un tema central en esta investigación, el territorio: la capacidad de llevar al territorio una política como acción del Estado, que aun cuando está dada por orientaciones centralizadas pueda -y deba- operar con sentido de pertinencia en las

realidades locales que es finalmente “el dónde” se configura y/o desarrollan los problemas públicos.

En esto es fundamental que la acción gubernamental a través de sus políticas públicas busque el fortalecimiento de las capacidades regionales para enfrentar los fenómenos sociales y aportar al desarrollo de la nación.

Cuando se rompe la lógica patriarcal y asistencial del Estado latinoamericano, es cuando realmente la política da un salto cualitativo y contribuye a la construcción de sociedades inclusivas y a la erradicación de los problemas que afectan negativamente a las ciudadanías, haciéndolos/as partícipes de la “salida”, como sujetos/as de derechos, y no meros/as “clientes/as” de la política.

(7) Finalmente, está la comunicación adecuada de la política pública que se implementará. Esta tarea, en una perspectiva “radical racional”, pudiese ser desestimada en tanto prioridad del proceso. En la aproximación politológica, esta tarea se coloca en un primer plano: lo que no se comunica adecuadamente no existe en el espacio público, en el imaginario colectivo.

Las comunicaciones digitales, las redes, proporcionan actualmente una infinita cantidad de información y medios para adquirirla, que terminan implicando -en las propias personas- el desarrollo de habilidades para seleccionar y filtrar las informaciones y fuentes que sean de sus intereses.

Con la desestimación de la política que traviesan las democracias latinoamericanas, puede que lo político o lo gubernamental, no esté dentro los intereses informativos de los/as ciudadanos/as.

En ese sentido, la tarea de informar con calidad y oportunamente sobre las acciones gubernamentales, además de llegar con la oferta programática a la población potencial y objetivo de la intervención, es toda una labor que requiere de estrategia, planificación y presupuesto por parte de los equipos formuladores de políticas y los/as gobernantes en sus roles de decisores/as.

(8) La fase de evaluación requiere una mención especial:

“La evaluación como filosofía es el ejercicio de responsabilidad democrática de los poderes públicos frente a la sociedad y a los ciudadanos usuarios directos del servicio. La responsabilidad tiene una dimensión intraorganizativa y otra externa a la organización

administrativa... evaluar es hacer democracia... evaluar es rendición de cuentas... evaluar es profundizar valores democráticos” (Bañón i Martínez, 2003: 21).

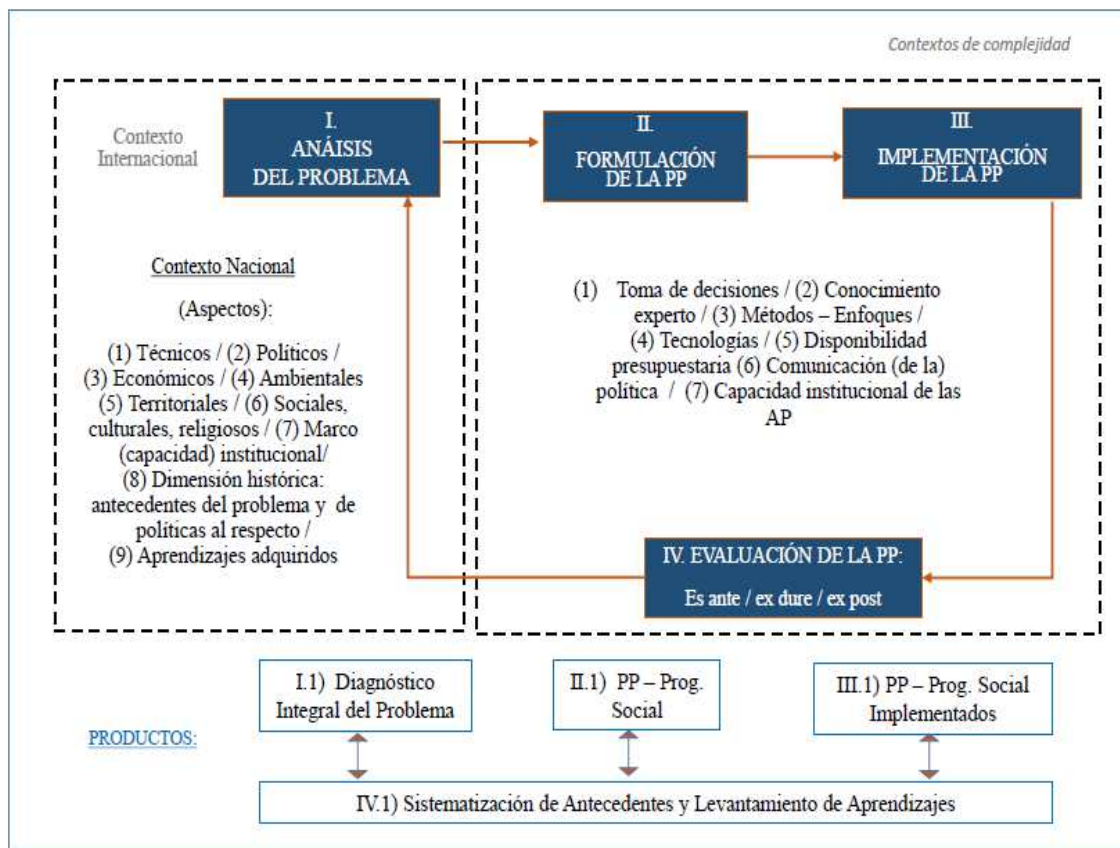
En este modelo, se propone entender a la evaluación como un subproceso del proceso integral de la política pública, que permita identificar en todas sus fases aprendizajes que proporcionen insumos al diseño y la implementación de las políticas y a la política en sí misma, a la vez de las tradicionales evaluaciones de resultados e impactos.

Evaluar permite registrar las fases, identificando especificidades. Si bien la línea conceptual entre evaluación y sistematización es fina, una evaluación bien trabajada, facilitará también cualquier sistematización de la práctica social que emerge innegablemente en la intervención de toda realidad, contribuyendo a una mayor y mejor gestión del conocimiento institucional.

De esta manera, la evaluación está al final, pero también al inicio, pues alimenta la fase de análisis y formulación del problema, en la medida en proporcionar insumos en su dimensión histórica, es decir, información que refiere a buenas prácticas, aprendizajes, nudos críticos, etcétera, obtenidas de experiencias previas.

A continuación, se comparte una gráfica que integra todos los elementos expuestos.

Gráfica 2:
El Ciclo Integral de Las Políticas Públicas
En el Contexto de la Complejidad



Fuente: elaboración propia, 2016.

1.2.2 Desafíos Para la Política Pública del Siglo XXI

Para Dente y Subirats (2014), son tres las características que distinguen a las Políticas Públicas contemporáneas. Primero, el énfasis en la eficacia de la acción de las políticas, como un aspecto determinante en la legitimación del poder político¹².

En segundo lugar, un significativo aumento de la incertidumbre, donde los autores ponen especial acento en la incertidumbre sobre los resultados de las decisiones adoptadas

¹² En este punto, los autores destacan tres aspectos que a su vez caracterizan los problemas colectivos del siglo: el fenómeno de la globalización económica, una mejora en el aumento del conocimiento sobre los hechos naturales, directamente relacionado a una estimación más precisa del impacto ambiental del modelo económico, y un desarrollo económico desigual entre los países, que ha venido significando el aumento de los desplazamientos migratorios.

y sobre un progreso científico que si bien aumenta la capacidad de diagnóstico para determinar las “interrelaciones posibles entre fenómenos diferentes” no necesariamente implica un mejoramiento de la capacidad de las instituciones para abordar integralmente dichos fenómenos.

Tercero y último, el aumento del conflicto social entre diferentes actores y/o grupos de la sociedad, respecto a cómo se deben abordar los problemas sociales y respecto a los niveles de satisfacción de sus expectativas.

En este punto, los autores concluyen que “el mecanismo de transmisión de la demanda política y la capacidad de respuesta por parte de los representantes electos, parecen haber entrado en una fase de disfunción muy significativa...a la pérdida de confianza de un progreso social y económico indefinido, (Inglehart, 1977, en cita Dente y Subirats, 2014: 48).

A partir de estas tres características y del conjunto de elementos presentados anteriormente (secciones “1.2” y “1.2.1”), queda establecer que los desafíos para las políticas públicas del siglo XXI, de base, tienen que ver con cómo enfrentar la complejidad de los problemas sociales, y desde ahí, establecer (nuevos) elementos conceptuales y metodológicos que desde sus diseños integrales (ver gráfica 2) favorezcan a una ejecución pertinente y aportativa a la legitimidad del sistema político, al restablecimiento de las confianzas ciudadanas, y por tanto, a una adecuada canalización del conflicto social.

Este punto de partida confirma, por un lado, la caracterización multidimensional, multicausal y dinámica de las cuestiones sociales contemporáneas, por el otro, una participación significativa de las políticas públicas en lograr democracias de calidad.

Al respecto, en la sección anterior algo se introdujo con los conceptos de políticas públicas inteligentes (Brugué y Canal, 2011) y de políticas públicas de excelencia (Lahera, 2014), donde ya se especificaba la necesidad de incorporar en el diseño e implementación de las políticas, objetivos que digan relación con la pertinencia de las acciones públicas, mediante la variable territorial, la incorporación de mecanismos de diagnósticos y negociación basados en el dialogo social y la participación ciudadana.

También se mencionó a la innovación e intersectorialidad como dos elementos esenciales en los diseños programáticos del Estado.

Empero, de no desarrollarse los conceptos (o enfoques) que se proponen para robustecer el marco interpretativo de un proceso de política pública coherente con los

nuevos contextos sociales, se corre el riesgo de permanecer en una reflexión teórica tal vez más extendida, pero algo abstracta, que poco -o nada- favorecerá la relación entre el Estado y la ciudadanía, incluso, que hará un aporte limitado a la propia discusión sobre el rol del Estado en este contexto de complejidades y de cambios.

En razón a ello, es que la propuesta operacional de esta investigación tiene que ver con la inclusión de la perspectiva territorial en los programas sociales, para contribuir a mayor pertinencia programática (que viene dada por el conocimiento de las especificidades locales), a una mayor flexibilidad de las políticas para adecuarse a los contextos, y para favorecer la incorporación más efectiva de los y las ciudadanos y ciudadanas en la acción pública.

En ello, es necesario precisar que se introduce el término “programas sociales” en la medida en que corresponde a un plano más instrumental y acotado de la política social (como un tipo de política pública).¹³.

Se trata de la revalorización del espacio local como una dimensión de activos, como el lugar de convergencia entre la demanda social, incluida en ésta la expectativa y capacidad ciudadana, con la oferta pública – privada, por lo tanto, como un campo de intervención estratégica para el Estado, tanto en la creación y/o fortalecimiento de capacidades locales como de posibilidad de acercamiento con los/as ciudadanos/as (manejo/canalización del conflicto).

De ahí, que la territorialización de los programas sociales, sea un desafío tanto para la disciplina de las políticas públicas como para la promoción del desarrollo inclusivo en los países.

Entonces, siendo que este mapa de teoría busca conducir un proceso de reflexión conceptual hacia la construcción de una propuesta que facilite elementos metodológicos para operacionalizar el enfoque territorial en los programas sociales, se continua con la presentación de esta perspectiva (territorial)¹⁴ y algunos énfasis temáticos claves en discusión sobre cómo abordar los problemas sociales del siglo XXI.

¹³ “Por lo general la política social es definida como una forma de intervención social a nivel macro desde el Estado... Nuestra definición central dice que la “política social” es una intervención social puesta en marcha por el Estado, con el objetivo de realizar un tipo de justicia social que sea concordante con el modelo de desarrollo definido por el mismo estado” (Corvalán, 1996).

¹⁴ Y se presente en el marco del fenómeno de la desigualdad social, que ha generado (entre otras cosas) una expresión territorial de la pobreza, concentrándola en ciertos territorios y produciendo mayores elementos gravitantes que complejizan incrementalmente el fenómeno.

Tales énfasis son principalmente tres. Primero, el concepto de la multiescalaridad del desarrollo, vista la importancia que tiene para la sostenibilidad de las políticas y los programas sociales la conexión entre distintos niveles de gobierno en la planificación de desarrollo local.

Segundo, en distintos momentos de la investigación, tanto en este marco teórico como en las propuestas y resultados del estudio, se alude a la gobernanza (local), como un nuevo esquema en el proceso de gobernar, que ha puesto en cuestionamiento la posición jerárquica, vertical y dominante del Estado respecto a su relación con el resto de actores que integran el contexto y las dinámicas sociales, económicas, culturales, académicas y políticas de un país.

Las políticas y los programas se diseñan e implementan en un contexto público e institucional, por lo cual, la gobernanza como parte de los nuevos modelos de la gestión pública, es un concepto relevante en cómo implementar una propuesta de territorialización de los programas sociales para aportar más eficientemente a la superación de la pobreza y evitar la (re) producción de desigualdades.

La relación entre ambos conceptos (multiescalaridad – gobernanza), finalmente, buscan establecer mecanismos de concertación multiactoral entre distintas escalas de gobierno y entre distintos actores públicos y privados, en una relación más horizontal y dialógica, que facilite en el propio proceso de negociación de interés la construcción de vínculos de confianzas ciudadanas y el fortalecimiento de capacidades en todas las escalas.

En tercer lugar, esta la propia definición de la calidad de la democracia, puesto que durante toda la investigación se sitúa la discusión por las políticas y la contribución que en ellas hace el enfoque territorial como una perspectiva teórica que aporta a la relación entre el Estado y la ciudadanía, lo que seguramente perdería sentido, sino se toma posición sobre cuál tipo de democracia es la que se promueve y cómo esto -en resumidas cuentas- aporta a la calidad de vida de un país.

1.2.3 Calidad de la Democracia

Visto el aporte que pueden (y deben) realizar las políticas públicas en la construcción de democracias de calidad, mediante acciones legítimas y pertinentes a las realidades territoriales, especialmente, desde los programas sociales, como acciones

gubernamentales de directa ejecución en contextos de vulnerabilidades, se hace necesario dedicar algunas líneas a la definición de democracia, ciudadanía y democracias de calidad, respecto a esta dimensión política de las políticas y a la revalorización del espacio local.

▪ Ciudadanía

El término “ciudadanía” corresponde a un concepto multisemántico: “Supone la coexistencia de derechos y deberes en las personas en su relación con el Estado. La ciudadanía entonces tiene derechos como el goce de su libertad y también deberes que debe asumir en su calidad de protagonista de la vida en comunidad” (ILPES, 2015:15).

De esta forma, tales deberes presentan una conexión ineludible con la idea de libertad. En esto, la libertad corresponde a un derecho fundamental que se materializa en la medida en que la sociedad se autogobierne por sus ciudadanos y ciudadanas, a través de mecanismos democráticos, que implican su participación sustantiva en la deliberación y toma de decisiones de los asuntos públicos¹⁵.

Por su parte, Chantal Mouffe (1999), vincula la idea de ciudadanía al concepto de *comunidad política*, en tanto “un modo de asociación política que, aunque no postule la existencia de un bien común sustancial, implica la idea de comunalidad, de un vínculo ético que crea un lazo entre los participantes en la asociación, lo que nos permite hablar de una “comunidad” política, aun cuando no en el sentido más vigoroso del término” (Mouffe, 1999: 96).

En otras palabras, la autora problematiza el principio del respecto a los derechos individuales, como supuesto de base del *liberalismo*, para la construcción del concepto de ciudadanía, frente a la propuesta de un *bien común sustancial*, que realiza el *republicanism cívico*, proponiendo una idea de *comunidad política* que genera una especie de vía alternativa a estas dos visiones antagónicas.

¹⁵ Siguiendo con los aportes del ILPES (2015), sobre este concepto operan cuatro elementos claves: (i) la relación de la ciudadanía con el concepto de soberanía. La soberanía radica en el pueblo de una nación, y en parte es transferida a sus gobernantes mediante el voto. Sin embargo, es este atributo, el que le otorga a la ciudadanía su rol central en la sociedad y en lo que la CEPAL llama “comunidad política. (ii) el reconocimiento de igualdad ante la ley de todos/as los/as ciudadanos/as. (iii) Y con este elemento, se pasa al tercer aspecto: la condición de sujeto de derecho de cada ciudadano/a, por tanto, el cumplimiento de los derechos para la ciudadanía se convierte en obligación para el Estado. (iv) en consecuencia, aparece la relación entre la ciudadanía y el concepto de participación ciudadana, como el mecanismo por el cual se ejerce la soberanía.

El *bien común sustancial*, por su parte, refiere a una idea de un bien social, que por sobre el interés privado, es capaz de garantizar los derechos individuales y lo colectivo. Por otro lado, la primacía del individualismo, señala que son las libertades individuales lo que debe determinar el derecho y la acción del Estado.

Si bien es necesario garantizar la libertad individual de las personas, también es necesario articular colectivos en torno a intereses comunes, donde la ciudadanía tiene que ver con la capacidad de cada persona para establecer su definición del bien, en un marco de acción, que implica que los/as individuos/as son sujetos/as capaces de asociarse en un sentido comunal, desde roles más activos para el logro de sus demandas y derechos, no solo como receptores/as pasivos/as.

Por tanto, “no se trata de remplazar una tradición por otra; más bien combinar sus instituciones en una nueva concepción de ciudadanía, adecuada a un proyecto de democracia radical y plural” (Mouffe, 1999).

- Calidad de la Democracia.

Etimológicamente, democracia proviene de los términos griegos “*demus*” y “*krátos*”, cuyos significados son “pueblo” y “poder”, respectivamente; por tanto, una traducción simple es que la democracia, en su sentido más primigenio, tiene que ver con un sistema donde el poder reside en el pueblo de forma soberana.

Sin embargo, esta definición solo resuelve un problema de etimología, pues la democracia tiene implicaciones mucho más complejas:

Dahl (1992), por ejemplo, entiende a la democracia como un fin en sí mismo, como un proceso donde la etapa de toma de decisiones es la fundamental. Específicamente, Dahl (1999), propone diez ventajas que imponen a la democracia como mejor sistema político frente a cualquier otro régimen.

La gráfica “3” muestra cuales son estas diez ventajas, en términos de consecuencias deseables y resultados de una democracia moderna.

Gráfica 3:
Ventajas de las Democracias.

LA DEMOCRACIA PRODUCE CONSECUENCIAS DESEABLES:
1. Evita la tiranía
2. Derechos esenciales
3. Libertad general
4. Autodeterminación
5. Autonomía moral
6. Desarrollo humano
7. Protección de intereses personales esenciales
8. Igualdad política
ADEMÁS, LA DEMOCRACIA MODERNA PRODUCE
9. Búsqueda de la paz
10. Prosperidad

Fuente: Roberth Dahl, 1999.

Por su parte G. Sartori (2008), invita a pensar en el *para qué* de la democracia, ciertamente, y a diferencia de Dahl, habla de identificar “realidades democráticas”, no tanto estados “irreales”, sin negar que la democracia “*es* y no puede ser desligada de aquello que la democracia *debería ser*” (Sartori, 2008:18).¹⁶

En consecuencia, el concepto se atribuye a un ejercicio de representación política del *demus*, que “debe” ser consensuado bajo el principio del respeto a la voluntad de la mayoría. En ello, una preocupación elemental, tiene que ver con los grados de satisfacción de hombres y mujeres sobre su participación en la toma de decisiones que definen los destinos de la nación, y que determinan, en qué medida cada persona se siente parte y responsable de *lo público*.

Estas ideas expresan un desafío histórico para los sistemas políticos democráticos: que *lo público* se constituya en un espacio de pleno desarrollo de la sociedad, en el marco de los derechos y obligaciones que derivan –precisamente– de la condición de ciudadano/a; por tanto, se trata de reflexionar sobre cómo lo público/político se convierte en un verdadero ejercicio de inclusión social, sin perder de vista el carácter deliberativo y finito del Estado.

¹⁶ Con estas ideas, da paso a dos distinciones importantes, una *definición prescriptiva* y una *definición descriptiva*, que hace que en definitiva la democracia tenga que ver con un concepto dicotómico, pues “sin la verificación, la prescripción es “irreal”, pero sin el ideal, una democracia no es tal” (ibídem).

En la actualidad, son cuestiones en tensión, las democracias latinoamericanas atraviesan una *crisis de representación*, que en términos F. Llera (2000), implica una “desafección política” generalizada, que caracteriza el funcionamiento de las democracias contemporáneas y muestra un elevado desinterés por la política.

Por lo tanto, cuando se habla de democracias de calidad, a lo que se alude es a la existencia de una conexión entre las estructuras de representación (instituciones públicas, partidos políticos, especialmente) y la ciudadanía, respecto a la satisfacción de sus demandas y expectativas, a la vez del desarrollo eficiente por parte del Estado en proveer a los/as ciudadanas de bienestar integral, mediante contextos de oportunidades necesarios para el desarrollo pleno de sus capacidades.

Se trata de que la ciudadanía (en tanto comunidad política que privilegia un bien común sustancial, como parte de sus elecciones y libertades individuales) se reconozca en sus instituciones y en sus representantes, generando confianzas ciudadanas y procesos de dialogo y concertación para el desarrollo, en todos los actores.

Ahora, esta *crisis de la representación* da cuenta de una crisis global de la democracia, más aún, de la política, donde es necesario reflexionar y cuestionar las formas más tradicionales de intervenir la realidad.

No solo los partidos políticos están interpelados en esta tarea de establecer formas nuevas e innovadores de relacionamiento ciudadano, también las políticas públicas están llamadas a realizar un aporte en este campo, en los términos en que se desarrollará más adelante, especialmente, en el Capítulo donde se atiende el caso de estudio de esta investigación¹⁷.

1.3 Enfoque Territorial

El debate sobre las implicaciones del territorio en las políticas públicas en general involucran dos tipos de interpretaciones: una que le sitúa como un enfoque teórico

¹⁷ Específicamente en este Capítulo (III) se amplía el marco conceptual sobre la crisis de representación que atraviesan la democracias latinoamericanas, en concreto se presenta un conjunto de consideraciones teóricas que fundamenta el análisis sobre Chile, como caso de estudio de la investigación, respecto a que se entiende por representación política y en que sentido se expresa esta crisis democrática, colocando el foco, en el rol de los partidos políticos.

propiamente tal, lo que de alguna manera resalta su importancia en el análisis y solución de los problemas sociales.

Otra, que más bien sitúa “lo territorial” como una variable que forma parte de la gama de factores que deben ser considerados en el tratamiento de los fenómenos sociales, pero que no necesariamente atribuye a un desarrollo conceptual amplio.

Sin embargo, a partir de los últimos trabajos realizados por la CEPAL y de algunas organizaciones especializadas en las temáticas de descentralización, desarrollo rural, desarrollo urbano y/o desarrollo territorial en general, se ha puesto en evidencia que los estudios de los fenómenos territoriales han logrado fijarse –fundamentalmente– por la primera línea, tomando mayor relevancia en el campo de las políticas y los programas sociales.¹⁸

En ese sentido, se presentan en esta sección la definición de territorio, tres marcos interpretativos para abordar el enfoque territorio, complementado por la identificación de seis visiones “dominantes” para definir al desarrollo local y finalmente, el conjunto de elementos que componen al enfoque territorial como perspectiva teórica, con énfasis en sus posibles contribuciones en el campo de los programas sociales.

1.3.1 Territorio

Se parte en esta sección por el término “territorio” porque su definición corresponde a una acción básica y muy importante de resolver en los diseños de las políticas y programas de desarrollo territorial, o en programas sociales que buscan la incorporación de este factor para elevar su pertenencia y mejorar su ejecución.

¹⁸ Algunos estudios y/o documentos destacables, son: “Pactos Para la Igualdad: hacia un futuro sostenible (CEPAL 2014)”, donde específicamente se establecen tres aspectos que resultan fundamentales a la hora de estudiar y comprender el fenómeno de la desigualdad en la región: el empleo, el territorio y la protección social; “Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe” (CEPAL,2012); los Informes Latinoamericanos sobre Pobreza y Desigualdad en América Latina, elaborado por el Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural Rimisp, los años 2013, 2014 y 2015, cuyo ángulo de análisis es el territorio; las publicaciones de la OCDE, los informes del PNUD (que en particular para Chile, ha señalado que el informe del país del año 2016 será dedicado a desarrollo Territorial); e investigaciones de algunos centros de estudios, como el Instituto de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (ICHEM), que anualmente elabora un análisis del desarrollo regional, con énfasis en la pobreza multidimensional, y el Instituto de Desarrollo Regional (IDER) de la Universidad de Concepción de Chile.

Por lo tanto, este “no es un problema semántico ni una divagación intelectual, sino un asunto práctico cuya solución tendrá un marcado efecto en el tipo de políticas y programas que podamos pensar e implementar bajo el nombre de “desarrollo territorial”. (Rimisp, documento de trabajo nro. 102).

Etimológicamente, “territorio” proviene de la palabra “Terroir” (terruño). Según trabajos de la Universidad Alberto Hurtado (2013), históricamente, el concepto se ha empleado para definir un espacio geográfico claramente delimitado, que además atribuye a una administración propia que aplica una normativa común.

Sin embargo, con el paso del tiempo el término ha venido dando cuenta de varias distinciones de uso cotidiano: el *espacio*, que generalmente refiere a distancia física y área; *región*, que generalmente está dada por una “idea” de similitud, de homogeneidad; *lugar*, que goza de una acepción de cierta singularidad; *escala*, vinculada a aspectos tangibles como tamaño, nivel o extensión; y *territorio* propiamente tal, que tradicionalmente ha sido usado para referirse a una jurisdicción y autoridad.

De esta manera, son múltiples las definiciones sobre el término “territorio”. Una de las más completas, sobre todo que favorece su operacionalización en el campo de las programas sociales, es la que proporciona Viroth (2015), cuando señala que el territorio tiene que ver con la conjugación tres elementos: “espacio acotado, con límites más o menos precisos, apropiado por un grupo social.... sentimiento o una conciencia de pertinencia por parte de sus habitantes... existencia de formas de autoridad política y de reglas de organización y de funcionamiento” (Viroth, 2015: 04).

En otras palabras, un territorio tendrá que ver, ciertamente, con una delimitación geográfica, pero que esta dada por la existencia de una comunidad de personas que comparten una identidad común respecto a lugar e historia de residencia; y esto, bajo un sistema de normas y acuerdos que regulan el funcionamiento de la comunidad.

De esta manera, el territorio es mucho más que un espacio físico o geográfico, tiene que ver con una “construcción social”, con un conjunto de relaciones sociales que dan origen, y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Para Schejtman y Berdegúe (2004), territorio da cuenta de un espacio con identidad socialmente construida. Se pone el acento en los procesos sociales, económicos, culturales, históricos que dan forma y sentido al territorio, en contraposición con otras

definiciones que tienen un contenido normativo, es decir, que le definen funcional a los objetivos y necesidades de alguna política pública.

La definición de Schejtman y Berdegué (2004) se refiere a la existencia de territorios “realmente existentes”, por así decirlo, a espacios que son reconocidos como unidades funcionales por los/as propios/as habitantes y por otros/as agentes.¹⁹

Para el ILPES (2013), esto significa que tanto las áreas estructurales (físicas o materiales), como las dimensiones subjetivas o culturales, que caracterizan a un territorio determinado (y en un momento histórico dado), son producto de diversas interacciones sociales históricas que producen, reproducen y transforman lugares específicos, así como su vinculación o interacción con otros lugares del contexto.

A su vez, la propia definición de territorio conlleva, casi consecuentemente, a algunos conceptos (o vinculaciones) importantes²⁰, por ejemplo los siguientes cuatro términos.

- “Territorialidad”. Refiere a estrategias que generan cierto control de un área específica.
- “Institucionalización de territorios”; proceso durante el cual las unidades territoriales emergen como parte de un sistema socio espacial y son establecidas e identificadas en la acción y en la conciencia social.
- “Especialización social”. Proceso durante el cual una sociedad produce sus ideas relevantes sobre espacios, regiones, lugares. Designa la construcción

¹⁹ A partir de esta definición El Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural Rimisp, elaboró la propuesta de territorios funcionales en Chile, en el marco del Programa Dinámicas Territoriales Rurales. El concepto operacional es el de *territorios funcionales*, entendidos como espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas. El concepto es equivalente a regiones funcionales que es empleado en los países de la OCDE (Barkley, 1995; Corves et al., 2006; Fox y Kumar, 1965; Karlsson and Olsson, 2006; Karlsson, 2007; Miller, 1998; OCDE, 2002; van Oort et al., 2010). De acuerdo a la OCDE (2002), todos menos cuatro miembros de esta organización, definen regiones funcionales para usarlas “como un marco para el análisis socio-económico territorial, análisis estructurales de mercados laborales, y análisis de disparidades regionales” (p.15, nuestra traducción). (Rimisp, cuaderno 201: 8).

²⁰ Las cuatro distinciones que se comparten en este punto, fueron apuntes tomados en el marco de una jornada nacional del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, el año 2015. Específicamente, de la presentación (power point y explicación) realizada por el equipo investigador del ILPES, para los/as directores/as regionales de los Fosis regionales. La temática de la presentación, era “implicaciones del enfoque territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza”.

social en curso de lo espacial al nivel del imaginario social (mitologías colectivas, narrativas espaciales, etc.), así como las intervenciones en el paisaje (por ejemplo, en el medio ambiente construido).

- “Socialización espacial”. Referencia un proceso basado en instituciones, a través de las cuales actores individuales y colectividades son socializados como miembros de una entidad espacial específica, territorialmente delimitada y a través de la cual ellos más o menos internalizan activamente identidades territoriales y tradiciones compartidas e imaginarios espaciales.

De lo anterior, puede concluirse que “lo territorial” no atribuye a una definición única, ni a una escala específica, tiene que ver con un proceso particular dado por una historia, identidad y condiciones físicas espaciales concretas.

Asimismo, cuando se habla de territorio, se alude a la idea de la existencia de una “sociedad local” localizada en un espacio geográfico específico, que continuando con los trabajos de la UHA (2013), dan cuenta de un sistema (o micro sistema) social, capaz de producir “valores comunes y bienes localmente gestionados”.

Por lo cual, su dimensión en términos de números de habitantes o de kilómetros cuadrados de superficie no corresponde a una variable significativa en el sentido de poder establecer de forma homogénea mínimos o máximos que formalicen la existencia de una sociedad local, esto será propio y relativo de una sociedad respecto a otra.

1.3.2 Antecedentes en la Valorización del Espacio (Escala) Local.

Para González Meyer (1996), si bien la valorización del espacio local encuentra un énfasis particular en América Latina desde los años 70, con una idea de descentralización vinculada -desde su génesis- a las crisis económicas, sociales y políticas de esos años (70s y 80s), señala la existencia de un abanico más amplio de hitos conceptuales vinculados al creciente interés por este ámbito (local)²¹.

²¹ El contexto de crisis al cual alude el autor, se ubica como escenario donde en sí mismo fueron emergiendo conceptualizaciones y estrategias que comenzaron a colocar los acentos en la importancia de los espacios locales como escala relevante en la sociedad para propiciar desarrollo.

Específicamente, denomina a este conjunto de interpretaciones “aproximaciones a la valorización de lo local” o “inventario de razones u argumentos”, e integra ocho propuestas, que son explicadas a continuación.

(i) “La Descentralización Como Una Tendencia Objetiva”. Desde los años 70 comienza un nuevo proceso de estructuración de la sociedad, que involucra tanto a la sociedad civil, como al Estado y a la empresa, siendo que la localización de sus funciones (o parte de ellas) toma mayor protagonismo y en este contexto, los ámbitos nacionales (estatales y empresariales) comienzan a ceder poder a las escalas regionales y locales, como una forma (especialmente para el Estado) de mantener cierto contacto “real” y eficiente con las dinámicas sociales sobre las cuales desea influir finalmente.

(ii) “La Fractura del Estado de Bienestar”. Corresponde al quiebre en la idea del Estado como principal proveedor de los servicios sociales para la sociedad, no solo desde el punto de vista ideológico, también haciendo frente a distintos períodos de crisis económicas que han venido generado restricciones presupuestarias a la inversión (gasto) que ha caracterizado este tipo de Estado, especialmente, en el desarrollo e implementación de políticas sociales.

En este marco, surgen nuevos planteamientos sobre el papel de la población en la resolución de los déficits sociales, es decir, se propone una participación más activa de la sociedad en la resolución de los problemas colectivos, con énfasis el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas desde la organización local.

Esta idea no solo se instala desde el plano de lo económico, también se sitúa desde las dimensiones más comunitarias y políticas de la función pública del Estado – materializada en el ejercicio de la política social- con la construcción de solidaridades y con el logro de una legitimidad ciudadana sobre las intervenciones que se realizan.

Es decir “los territorios locales, devienen en campos de construcción de solidaridades cortas y próximas que coexisten con aquellas que reposan en las reglas y procedimientos generales” (González Meyer, 1996:25), de allí el matiz que adquiere la escala local sobre la construcción de la legitimidad entre ciudadano/as y Estado.

(iii) “La Proyección Territorial de las Experiencias Puntuales de Subsistencias”. Esta tercera proposición resulta muy interesante en este ejercicio de tratar de identificar los orígenes de la valorización del espacio local, o del enfoque territorial, pues tiene que ver con el conjunto de experiencias y grupos sociales que al igual que la descentralización surge en el contexto de crisis económicas y políticas en América Latina, empero, que

también mostraron una afirmación en su identidad sobre lo popular, cuyo rasgo principal estuvo en el carácter colectivo del proceso de organización.

(iv) “La Descentralización Administrativa de Estado”. Este cuarto argumento del inventario propuesto por Meyer (1996), remite a una discusión muy presente tanto en el campo de las políticas, como de la propia Administración Pública.

Se basa en el cuestionamiento de la centralidad del Estado en la concentración del poder político, el uso y planificación de los recursos y de competencias administrativas, por lo tanto, se atribuye a este modelo de funcionamiento, por un lado, que evita el pleno desarrollo de las capacidades regionales para planificar y gestionar sus procesos de desarrollo, por el otro, que ha favorecido el desarrollo de políticas públicas sectoriales, poco integradas y no siempre pertinentes a las realidades territoriales.

Asimismo, la discusión por la descentralización remite a explorar en el espacio local una serie de cualidades que pueden contribuir a la eficacia del Estado en sus intervenciones públicas, por tanto, que favorecen la mejora de la actividad estatal.

Específicamente, en las propuestas de reformulación institucional para promover la descentralización, se presentan dos líneas de acción: la “desconcentración o descentralización local” de ciertos servicios sociales; y la puesta en valor de los municipios, no solo por su naturaleza territorial, sino por la posibilidad fortalecer la integración y gestión de la oferta pública acercando a los programas sociales con las realidades y capacidades locales.

(v) “La Democratización, la Participación y el Poder a Nivel Local”. En el contexto de crisis política de la década de los años 70, caracterizado por la presencia de regímenes militares en varios países de la región, se reposicionan -en la escena conceptual y política- los objetivos de democracia y participación para la democratización del Estado.

En esto, el espacio local adquiere importancia, al menos en dos sentidos: en la recuperación del carácter colectivo de los espacios de representación local, y en la resignificación del territorio como “potencial contribuyente a una mayor socialización del poder o de una democracia más popular”.

Para el primer caso, se impulsaron los cargos locales mediante procesos de elección política, y se potencian a las organizaciones sociales de naturaleza territorial. En cuanto al segundo punto, se origina una discusión crítica sobre rol centralista y globalizar del Estado, dada por el reconocimiento de tres elementos:

(a) El surgimiento de una multiplicidad de actores en los espacios locales (no solo en cargos de representación política, sino de organizaciones y movimiento sociales, barriales y/o vecinales, que visibilizan otras formas de organización y lucha, que hasta el momento se había atribuido a la “clase obrera”), y esto permitió una dinamización de la sociedad existente para la década.

(b) Toma fuerza la descentralización política, como una acción estrategia para la democratización de Estado. Esta idea también puede estar a sociedad al punto “iv” y a los orígenes de las propuestas modernizadoras del aparato público.

(c) Se asocia dicha resignificación del espacio local, a la posibilidad de contribuir a una nueva articulación entre las relaciones de las instituciones del Estado y la sociedad. Por lo tanto, el territorio no solo es visto como otro nivel más de la administración pública, se comienza a definir como la sede donde se constituye un “verdadero gobierno”, capaz de aportar a la construcción de la democracia y a estrechar vínculos con la sociedad.

En resumen, “los espacios locales se muestran como puntos virtuales de convergencia y de articulación de expresiones de la sociedad civil con los aparatos “bajos” del Estado, en particular el municipio, constituyendo un factor clave para la concreción de la una relación democrática entre el Estado y Sociedad” (Meyer, 1996:41).

Aquí, aparecen dos distinciones que vale la pena destacar, a propósito de la definición del término “territorio”, en tanto escala e implicación en materia de políticas públicas y programas sociales.

Por una parte, el término “territorios locales” para aludir a espacios geográficos intrarregionales; por la otra, “territorios locales populares”, donde la escala se define al nivel comunal, relevando el rol del municipio en la relación con la ciudadanía, y dotando a las organizaciones y movimientos territoriales de un sentido “popular” en tanto cuestionamiento de las relaciones jerárquicas y centralistas del Estado, promoviendo de esta manera, relaciones más horizontales entre las instituciones y un mayor protagonismo del nivel local en la toma de decisiones.

(vi) “Estabilidad Política y Desconcentración del Conflicto”. Este hito también tiene su base en el contexto de crisis política en la región de la década de los años setenta y ochenta. El foco estuvo en la preocupación por la estabilidad del sistema político democrático y en la exagerada centralización del Estado como un factor que contribuye a elevar la conflictividad ciudadana, pues toda demanda, indistintamente de su nivel de

gravedad, aumentaba en importancia en la medida en que llegaba al nivel central, convirtiéndose en un problema nacional.

De allí que “que surge la proposición de que un sistema político puede aumentar su estabilidad en la medida en que sea capaz de descentralizar el procesamiento de las demandas y de los conflictos” (Eduardo Boeninger, 1987, en cita de Meyer, 1996:45).

Desde esta proposición es que se valorizan los espacios locales, como lugares capaces de generar una contención efectiva a la población en sus demandas, pues la cercanía de la institución respecto a las poblaciones que demandan soluciones, favorece respuestas mucho más rápidas

En esto, a su vez, emergen dos situaciones, una que reconoce en la valorización del espacio local y la consecuente medida del gobierno central, de traspasar competencias y poder político a los territorios. Esta idea puede alinearse más a la distinción del punto “v. La Democratización, la Participación y el Poder a Nivel Local”, específicamente, al término “territorios locales populares”.

La segunda, corresponde a una advertencia que se presenta en el texto de Meyer (1996), donde la participación o valoración del espacio local en la preocupación por la estabilidad del sistema político, no en todos los casos representó objetivos democráticos y de participación, por el contrario, en algunos regímenes de dictadura militar, estos también han sido puestos al servicio de la contención del conflicto en la demanda democrática.

(vii) “Problemáticas y Materias Públicas Específicas”. Este séptimo punto del “inventario de argumentos” identifica en la escala local un mecanismo que puede resolver de mejor manera problemáticas particulares que son de responsabilidad pública.

Esto lo hace observando una variante de carácter administrativa, que se expresa en las propuestas de descentralización, desconcentración o delegación de funciones por parte del nivel central hacia los territorios y que de alguna manera ya ha sido explicada en puntos anteriores.

Otra variante sería una más vinculada a la materia específica del problema que se trate (salud, educación, vivienda, empleo, etc.), por lo cual, la valorización sobre lo local estará muy determinada por la concepción más global y centralizada que se tenga sobre la problemática que se busque resolver.

(viii) “Alternativas Culturales”. Este octavo y último punto, señala como parte de la génesis del enfoque del desarrollo local, una propuesta alternativa al tipo de desarrollo y sociedad de la época: un desarrollo de cúpulas, de formas desestructuradas en el exterior y de relaciones individualistas, frente a la valorización del espacio local en tanto promoción de un desarrollo de base, con mayor sentido de identidad y de formas de gestión más cooperativas, que favorecen la solidaridad en las comunidades.

De esta forma, se da cuenta de una revitalización de local a partir de lo que se denomina “tipos de críticas radicales a la racionalidad de la sociedad industrial y moderna”, que no es más que una visión alternativa de una concepción de desarrollo centralista y globalizante, basada en el fortalecimiento y protagonismo de las capacidades locales, y que da cuenta en el texto de cuatro cuestionamientos, que se explican a continuación.

(1) “Gigantismo y Macroprocesos”. Una crítica orientada a los procesos centralistas y homogeneizadores de la realidad social, donde las personas más que sujetos/as pasan a constituirse en objetos de una dinámica social donde las escalas infra-nacionales tienen poco o nada de control (participación).

En esto, se atribuye a la “escala pequeña, escala humana”, un rol de (re)apropiación social y de acercamiento entre los procesos de toma de decisiones (aquí cabe perfectamente la analogía con las políticas públicas) y los espacios vitales de las personas, desde sus contextos de mayor proximidad.

(2) “Funcionalismo y Utilitarismo en las Relaciones Sociales”. Este es un debate presente ya en la década de los setenta pero que sin duda sigue vigente: la necesidad de potenciar dinámicas comunitarias, como elemento de base para la construcción de relaciones solidarias y como factor clave para un desarrollo integral.

Se trata del cuestionamiento de la existencia de relaciones sociales basadas en el individualismo que se expresa en una lógica funcional y utilitaria sobre el otro/a, que al trasladarse al campo de lo político y de las políticas, proporciona elementos subjetivos que explican en alguna medida, por ejemplo, el foco de intervención social individual y familiar de las políticas sociales de las venideras décadas, y cierta desafección de la ciudadanía respecto a los asuntos públicos.²²

²² En las interpretaciones del autor, y en los propios ángulos de análisis de la investigación, merece ser advertido que el cuestionamiento por el individualismo como una acepción negativa de la concepción liberal del desarrollo, es propia de una preferencia por visiones alternativas y comunitarias sobre la

De esta manera, lo que en los años setenta y ochenta se trataba por reconstrucción comunitaria, actualmente, podría asimilarse a los temas de capital social, capital social comunitario y participación ciudadana en general, como factores blandos del desarrollo.

En ambos casos: antes y “ahora”, el espacio local fue (y es) valorizado en esta discusión, como una escala privilegiada para la construcción y/o fortalecimiento del tejido social, pues son los barrios, las ciudades y las comunas el espacio donde naturalmente se despliegan las relaciones (y redes) sociales, económicas y culturales de las personas, a la vez de sus primeros y más cercanos contactos con el Estado, y esto, tomando en cuenta el fenómeno de la globalización, los nuevos mecanismos de gobierno electrónico en algunos países y el conjunto de nuevos y novedosos dispositivos virtuales de comunicación.

(3) “Relación Explotadora de la Sociedad hacia el Medio Ambiente”. Al igual que en el caso anterior, este es un tema plenamente vigente, quizás, mucho más posicionado en el escenario de la opinión pública y de las agendas de los gobiernos, de lo que pudo ser para la década de los años 70, respecto de las reivindicaciones de los movimientos sociales y del conocimiento que se tenía sobre el impacto ambiental que generan los modelos económicos y los patrones de consumo de la población.

Se plantea, entonces, la creación de una nueva filosofía que guíe la relación del hombre con la naturaleza, promoviendo el equilibrio ecológico y el uso consciente de los recursos naturales, como un bien finito e insustituible para la preservación de la vida humana.

En este contexto, emergen los espacios locales como una escala donde pueden impulsarse procesos de sensibilización y acciones específicas para el cuidado del medio ambiente, es decir, generar -por un lado- el encuentro entre los movimientos sociales y las organizaciones de los territorios, con la ecología, y por el otro, promover la creación de una gestión ambiental territorializada.

(4) “Uniformidad Cultural”. En la medida en que los espacios locales son concebidos como lugares con dinámicas sociales que dan cuenta de tradiciones, cultura, historia y aspectos específicos de las relaciones vecinales y comunitarias, se sitúan como una especie de alternativa favorable para equilibrar (o combatir) procesos emergentes de globalización, que genera una influencia homogenizante en la población.

definición de desarrollo, como proceso de expansión de capacitaciones y fortalecimiento de vínculos sociales.

Por lo tanto, en un contexto de crítica sobre los procesos globalizados y centralistas por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto, los espacios locales son valorizados, precisamente, en su carácter localizado, territorial, como potenciales lugares de preservación de la identidad y la diversidad como activado de la sociedad.

Todos estos aspectos muestran los primeros estiramientos conceptuales sobre la importancia del espacio local en la discusión del desarrollo humano y las políticas públicas. Especialmente, tensiona una visión tradicional donde “lo local” se implica a sí mismo en una lógica circular que muchas veces poco o nada contribuye a un escenario de mayor complejidad. Es decir, donde se ha asociado que el desarrollo local tiene que ver con el desarrollo de clúster económicos y el potenciamiento de factores exclusivamente endógenos de los territorios.

Sin duda, esto es parte del proceso, pero *lo local* remite a una dimensión mucho más rica y aportativa del desarrollo. Tiene que ver con el territorio en sí mismo, en cuanto al conjunto de elementos que le constituyen y le diferencian de otros territorios, pero que también, y muy importante, le conectan con otras escalas en tanto receptor y proveedor de políticas, capacidades y saberes.

Los ocho argumentos del “inventario” de Meyer (1996), logran colocar en una perspectiva amplia la génesis del enfoque territorial y las distintas ramificaciones desde donde viene y se dirigen las contribuciones del espacio local y que podrá visualizarse más claramente en los marcos interpretativos y/o visiones dominantes sobre el desarrollo local que se explican en el punto que sigue a esta sección.

1.3.3 Marcos Interpretativos Del Enfoque Territorial

Para la década de los 50s comienzan a surgir de forma sistemática propuestas teóricas sobre cómo abordar las desigualdades socio-espaciales en América Latina, enfoques que han ido evolucionando y ajustándose a las demandas de la época actual, y a las nuevas realidades territoriales.

A la fecha, son básicamente tres marcos los interpretativos más relevantes en esta materia (ILPES, 2013).

El primero tiene que ver con la relevancia que se otorgan a los factores internos y externos del territorio, cómo aspectos centrales para su desarrollo. Aquí figuran dos perspectivas: visión intrarregional y visión interregional del desarrollo territorial ²³.

El enfoque intrarregional sobre el desarrollo territorial, privilegiaba los factores que tenían que ver con las propias realidades y potencialidades del territorio, es decir, los llamados factores endógenos.

Esta perspectiva dominó el escenario teórico entre la década de los 40s y los 60s; trató de instalar la importancia de la descentralización como estrategia fundamental en la generación de competencias y capacidades locales, particularmente, en un contexto donde existía una preferencia por los estilos de planificación centralizada del Estado. De aquí, emergen con fuerzas propuestas como el Desarrollo Endógeno, y posteriormente, El Desarrollo Económico Local y la Competitividad Territorial.

Por su parte, la Visión Interregional, refería a la creación de institucionalidades de planificación nacional para el desarrollo regional, por lo tanto, comenzaba a prestar atención no solo a factores endógenos, sino también a la relación entre territorios, y entre estos y sus factores internos y externos.

Esta perspectiva vuelve a ser referencia a partir de mediados de los 60s; está fuertemente asociada a la discusión más actual del desarrollo regional, en tanto aparición de nuevos enfoques y la interdependencia de los territorios en el contexto de la complejidad.

Así, una definición genérica para estos enfoques, son las que destacan la importancia de un Estado activo en la planificación del desarrollo; se comienzan a identificar variables cualitativas en las dinámicas territoriales, sin desmerecer la importancia de la dimensión económica.

Siguiendo a Boisier (1997), el desarrollo local ha de entenderse como un proceso más bien de dimensiones cualitativas, basado en un proceso cuantitativo.

O en palabras de Gallicchio (2004), el desarrollo local es un proceso orientado, que “consiste en crecer desde un punto de vista endógeno, obtener recursos externos,

²³ Estas distinciones toman especial importancia en lo que se llamó el “*contexto previo*” a la creación del Instituto Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la (ILPES) de la CEPAL. El “contexto previo” corresponde a la década de los 60s. El ILPES se crea en 1970. Y básicamente tuvo que ver con tres procesos latinoamericanos y mundiales, “a) la discusión global sobre desarrollo y subdesarrollo; b) la implementación a nivel mundial y latinoamericano de un conjunto de experiencias emblemáticas de políticas de desarrollo territorial, y c) el desarrollo de nuevos marcos conceptuales para interpretar las desigualdades territoriales” (ILPES, 2013).

exógenos, así como mejorar la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local” (Gallicchio, 2004). Por lo cual, lo que se postula de base, es que las condiciones generadoras del desarrollo también son condiciones que impulsan el crecimiento.

En segundo lugar, está la definición de conceptos básicos como el propio territorio, esencialmente, al espacio en su relación y rol con la sociedad, siendo tres las formas históricas en que la CEPAL -en particular- le ha definido: el espacio como contenedor, el espacio como reflejo y el espacio como dimensión activa de los procesos sociales.

En el “espacio como contenedor”, el territorio se define como un espacio abstracto y homogéneo, cuyo rol en la relación territorio – sociedad es pasivo. A la idea de “espacio como reflejo”, también se le atribuye al territorio un rol pasivo en los procesos de desarrollo, donde es reflejo de procesos sociales que ocurren en una dimensión a-espacial, que luego se traducen espacialmente.

Para el caso del “espacio como dimensión social activa de los procesos sociales”, se identifica una perspectiva más sustantiva y aportativa para las políticas. Es quizás la más relevante y es el enfoque que logra instalarse desde la década de los 80s.

Tiene que ver con “una interpretación donde el espacio y la sociedad se determinan mutua y simultáneamente” (ILPES, 2013). Por lo tanto, toman relevancia, factores tales como el lenguaje y las costumbres, pero también los aspectos geográficos como el clima, la vegetación, la morfología.

En esta lógica, el territorio además de ser un factor imprescindible de considerar a la hora de diseñar políticas públicas, constituye un activo que agrega valor y sostenibilidad a los procesos de intervención social, en tanto fuente de potencialidades y saberes locales, que resultan necesarias de reconocer y aprovechar.

En este caso, los procesos de estructuración social se realizan a través de un espacio de relaciones, de rutinas, de costumbres, donde los “lugares” o “regiones” juegan un rol activo en el proceso de socialización.

El tercer marco interpretativo, dice relación con la aparición de los *factores blandos*, que responden al contexto de la globalización y a la creciente complejidad de las *cuestiones sociales*. Estos son la innovación, el conocimiento tácito, el capital social, y la multiescalaridad, principalmente.

La innovación, como respuesta a la sociedad del conocimiento en que vivimos, que requiere de procesos de aprendizajes continuos. Aquí, la capacidad de aprendizaje, tanto

individual como social, es un elemento clave para que las sociedades puedan evolucionar y adaptarse en una lógica de cambio y diversidad.

Capital Social. Revitalización del valor de las relaciones sociales que establecen los/as individuos/as de una comunidad; en esto, son centrales aspectos como la asociatividad, la confianza, y la calidad de las redes, para propiciar contextos de oportunidades.

Multiescalaridad. Este concepto reviste de cierta novedad para la década de los noventa en adelante, de alguna manera retoma una idea esencial de la visión interregional del desarrollo territorial: que el desarrollo local es mucho que un proceso de características endógenas exclusivamente, tiene que ver con la conexión del espacio local en relación con escalas territoriales y distintos niveles de gobierno.

La multiescalaridad en el enfoque territorial tiene de base el supuesto de que una *endógenización exagerada* “puede atomizar a los territorios y diferenciarlos aún más, no sólo en cuanto a resultados económicos y sociales, sino en cuanto a posibilidades de aprovechar estrategias de desarrollo articuladas con otras localidades y/o regiones” (ILPES, 2012:12). Por lo tanto, se trata de un proceso estratégico y político de planificación del desarrollo.

1.3.3.1 Planificación Multiescalar Del Desarrollo

Con los avances de los trabajos del ILPES (2015), se sitúa la discusión de la planificación multiescalar del desarrollo, con base a dos elementos de contexto: el llamado “regreso de la planificación”, y la relevancia del concepto de la participación ciudadana en todos los procesos para abordar los problemas y soluciones públicas.

En cuanto a lo primero, se otorga cierto carácter de renovación, respecto a lo que fue la planificación centralizada que dominó el escenario académico de los años 60, en el contexto de la Guerra fría.

Básicamente, de lo que se trata es de la aplicación del principio de subsidiaridad para determinar la escala local como el mecanismo más eficiente y efectivo en la resolución de los problemas públicos, en la medida en que es el contexto de mayor proximidad del Estado con los/as ciudadanos/as, conservando el supuesto de base, de que el nivel central del aparato público debe operar solo en tareas que no puedan ser resueltas por los niveles infra-nacionales.

La propuesta de la planificación multiescalar, aplica el criterio de evitar el voluntarismo y la atomización de los esfuerzos institucionales. Por lo cual, se coloca en primer plano la relevancia de la coherencia y coordinación de los procesos de desarrollo.

Sobre el segundo aspecto, la participación en los procesos de planificación, surge un nuevo elemento: la construcción de pactos entre actores diversos como una estrategia que permite, precisamente, lograr la coherencia, coordinación y compromiso democrático para generar bienestar integral en la ciudadanía.

En este contexto, la planificación multiescalar “es un proceso de definir de manera participativa, colaborativa, coherente e integral, objetivos y estrategias para el desarrollo, con múltiples esfuerzos por niveles del Estado, que se deben articular y coordinar para la resolución de los problemas de la sociedad y el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo” (ILPES, 2015: 18).

A partir de esta definición, la planificación multiescalar integra al enfoque de planificación participativa y se convierte en el principal instrumento de la gobernanza, también pensada y definida como una nueva forma de gestionar el Estado, de mayor coordinación entre todas las escalas territoriales y niveles de gobierno.

Respecto a la gobernanza, es un concepto relativamente nuevo, que viene tomando mayor relevancia en el campo de la Administración y la Ciencia Política, en tanto proceso para gestionar lo público y dirigir la sociedad.

En palabras de Aguilar (2013), la gobernanza pública :

“Se refiere al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma...es entonces el proceso mediante el cual se define y conforma y construye la capacidad social para realizar los objetivos que importan a la sociedad y dan sentido a su variada actividad. No es aleatorio, ni discrecional, ni irrestricto, sino está estructurado y enmarcado por las instituciones y por el conocimiento (Aguilar, 2013:348).

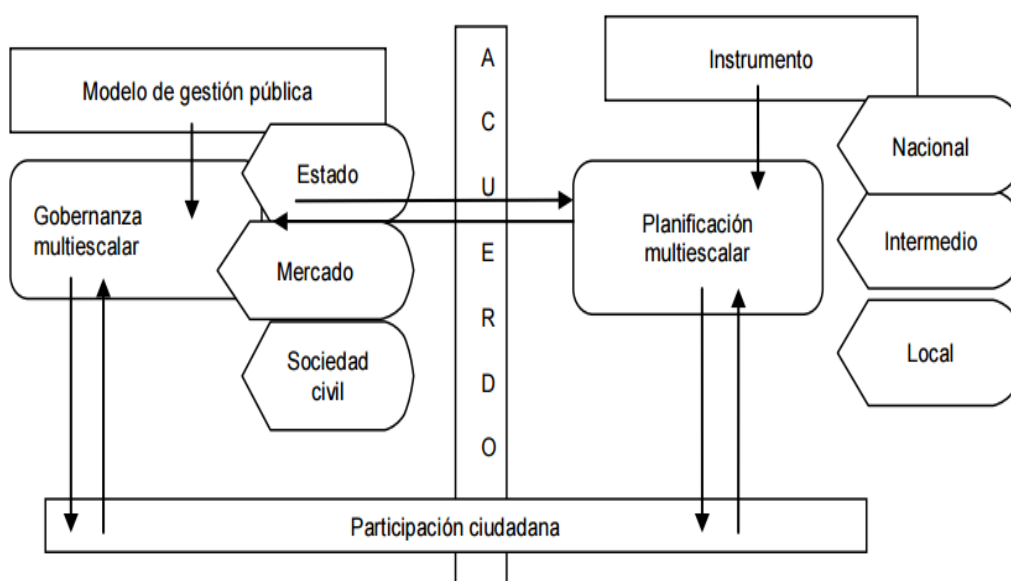
El modelo de la gobernanza ha puesto en tensión la centralidad del Estado, en el proceso de análisis y formulación de las políticas, y el sentido mismo de la concentración de un poder político en el nivel central de los gobiernos.

Propone el desarrollo de nuevas relaciones entre distintos niveles de gobierno y entre distintos actores públicos y privados, donde es central la democratización de poder político para la toma de decisiones, puesta en mayor grado en las regiones (internas) de los países y es central la coordinación intersectorial.

²⁴A continuación, se comparte un gráfico, que resume la conexión entre los elementos presentados.

Gráfico 4:

Estructura Conceptual de la Planificación Participativa en la Gobernanza Multiescalar.



Fuente: CEPAL - ILPES, 2015

La imagen muestra a la gobernanza multiescalar como un modelo de gestión pública, que convoca a distintos niveles de gobiernos (nacional, intermedio y local) mediante la planificación multiescalar como su principal instrumento.

Los actores pueden ser públicos (Estado), privados (mercado) y de la Sociedad Civil. El mecanismo central para llevar adelante el proceso de planificación multiescalar, se basa en la promoción de la participación ciudadana, para el fortalecimiento de la

²⁴ Para la Unión Europea, por ejemplo, la “gobernanza multiescalar” atribuye a una “acción coordinada de la unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas conjuntas” (ILPES, 2015:13). Relevando de esta forma el dialogo y coordinación como dos elementos esenciales en el modelo.

capacidades ciudadanas y de gobierno, mediante la confirmación de acuerdos (o pactos) multiactorales.

1.3.3.2 Visiones Dominantes Del Desarrollo Local

Visto los tres marcos interpretativos sobre el desarrollo territorial, sistematizados por el ILPES (2013), y el “inventario” propuesto por Meyer (1996), sobre la revalorización del espacio local en el debate por el rol del Estado y su relación con la ciudadanía, surge un tercer componente conceptual a modo de complementar este mapa de teorías: seis ángulos de análisis o “visiones dominantes” en torno al desarrollo local propiamente tal, que para Gallicchio (2001) ha estado presente en el campo de las políticas y programas sociales de las últimas décadas.

En primer lugar, está la “visión participacionista”. Esta primera categoría da cuenta de una visión que privilegia la actuación multiactoral en los procesos de desarrollo local.

Sin embargo, lo negativo es que puede tender a convertir a la participación “en un fin en sí mismo, sin su necesario vínculo con la producción de visiones estratégicas del territorio” (Gallicchio, 2001:02). En ese sentido, es importante una adecuada operacionalización del concepto de participación para fortalecer capacidades locales en esta materia.

Una definición sobre participación que en esta línea vale la pena revisar y asociar al tema del desarrollo local, es el concepto de “participación sustantiva” propuesto por Diego Palma (1999), que define a la participación como una situación que surge de la convergencia de dos dinámicas: “capacidad” y “oportunidad”.

Sobre lo primero (capacidad), se entiende a las “actitudes y habilidades que los sectores han desarrollado a través de las prácticas”, por lo tanto, está instalada en las personas, en las comunidades y en los territorios.

Mientras por “oportunidad” se alude a la oferta de políticas y programas que el Estado ofrece a la ciudadanía, y que -en teoría- debe favorecer el adecuado ejercicio de la capacidad de participación del grupo que se incorpora en una acción colectiva.

Una crítica sostenida a las políticas y programas sociales, es que precisamente el Estado muchas veces desarrolla oferta programática sin un adecuado diagnóstico técnico – político sobre los problemas sociales y sin incorporar a la comunidad de forma efectiva desde los procesos de diseño de las políticas, generando que las acciones públicas carezcan de legitimidad, pertinencia y sostenibilidad.

La propuesta de Palma (1999), busca resolver este dilema, siendo que toda intervención pública deba surgir del conocimiento y el levantamiento participativo de la demanda social, de esta forma, se fortalecen capacidades y se evita la reproducción de una acción estatal funcional e instrumental al cumplimiento de indicadores de resultados y no al fortalecimiento de capacidades y de vínculos comunitarios.

En segundo lugar, esta la “visión neoliberal” del desarrollo local. Ciertamente, se ha asociado la definición del desarrollo local, o enfoque territorial, a una visión neoliberal, principalmente, promovida organismos internacionales, con alta incidencia en la región²⁵, y que se cuestiona en la medida en que se fundamenta en un traspaso de competencias del nivel central a las regiones, sin la necesaria existencia de una estrategia de integración del Estado, por el contrario, “en una lógica de desarticulación del Estado Nacional” que resulta difusa a la ciudadanía, a los gobiernos y los actores locales.

En esta tendencia, los procesos de intervención del Estado no dicen relación con la construcción de vínculos sociales y comunitarios (construcción de capital social), más bien, trata de un sentido más administrativo de los procesos de desconcentración o descentralización. Por lo tanto, el desarrollo local desde esta categoría, se inscribiría en una propuesta instrumental de traspaso de competencias, con un aporte limitado al desarrollo nacional y favoreciendo una lógica sectorial de las políticas públicas.

La “Visión Municipalista” aparece en tercer lugar. Esta tendencia tiene que ver con la idea de que el desarrollo municipal es más o menos proporcional al desarrollo social del territorio. Es decir, se deposita en la capacidad técnica municipal una atribución determinante para el desarrollo social de la comuna.

Efectivamente, las competencias técnicas de los municipios son una variable clave para el buen desempeño de las políticas públicas y los programas sociales del Estado; empero, desde esta visión es fácil radicalizar una postura tecnocrática del desarrollo: una buena administración local no es sinónimo de gobiernos locales con capacidad y legitimidad política, aun cuando es condición fundamental para lograrlo²⁶.

²⁵ Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano del Desarrollo, principalmente.

²⁶ Extrapolando esta idea al escenario nacional, se llega al debate que enfrentan algunos países latinoamericanos actualmente, Chile como un caso emblemático, donde aun cuando existen marcos de gobernabilidad exitosos, principalmente dados por pactos entre coaliciones de partidos, está fuertemente cuestionada la legitimidad del sistema político. Se trata -entonces- de colocar en evidencia que una administración en el sentido más instrumental de la política y las políticas en general, sigue siendo muy importante, pero no determina la existencia de gobiernos capaces de contribuir al fortalecimiento de las democracias.

La existencia de un gobierno local en el sentido señalado, se explica cuando existen en los territorios procesos de diálogo y concertación multiactoral entre distintos actores públicos, privados y comunitarios para la toma de decisiones y la ejecución de acciones estratégicas que dan cuenta de un proyecto común.²⁷

Cuarto punto: visión economicista del desarrollo local. Ha constituido una tendencia muy fuerte en América Latina. Parte de la base de que los problemas de la región son de carácter económico, donde las escalas locales carecen de dinámicas capaces de hacer frente a esta realidad de forma eficiente y más menos autónoma.

Por lo tanto, esta forma de leer la realidad social implicó que se impulsaran en Latinoamérica procesos de desarrollo local basados en proyectos productivos casi exclusivamente y que en general no fueron exitosos, porque si bien consiguieron ciertas articulaciones empresariales, no se logró constituir en un modelo productivo y convocante de los actores territoriales, en la mayoría de las experiencias. En muchos casos, fueron emprendimientos individuales cuya conexión con lo local estaba en la localización geográfica de la empresa y en la generación de flujos de comercialización más de más bajo costos.

Visión de ordenamiento territorial, como quinto punto. Desde esta mirada, se reduce la valorización del espacio local al foco meramente urbanístico del territorio. Tiene como supuesto “que el territorio no está lo suficientemente ordenado para generar un nuevo modelo de desarrollo”, en consecuencia, las acciones estratégicas del gobierno mediante sus políticas y programas priorizan por la inversión en infraestructura y la planificación urbana.

Sin duda este es un tema relevante para la calidad de vida de las personas: el contar con espacios de calidad, ordenado, planificado y paisajísticamente agradable. En ese sentido, la planificación urbana favorece a la integración territorial y social y forma parte del conjunto de estándares esenciales para evitar la segregación y elevar el bienestar de las personas.

El cuestionamiento se produce, cuando se asimila el enfoque territorial a la dimensión infraestructura, a la vez subordinada a la capacidad de generación de ingresos autónomos en los territorios, siendo que en esto, también existen brechas importantes a lo interno de los países.

²⁷ Quedando establecido de esta forma, la relevancia que tienen para el enfoque territorial, la distinción entre administraciones locales y gobiernos locales.

Finalmente, aparece la *visión de análisis social*. Esta clasificación se ubica en una dimensión metodológica y analítica del desarrollo local, más que política e institucional. Se caracteriza por el uso de variables e indicadores, por ejemplo, para la aplicación de sistemas de información geográficos, cuyos métodos son más descriptivos que de acción, es decir, se trata de una especie de mirada “más neutra” del desarrollo a esta escala, en el sentido que sitúa a lo territorial más como herramienta de análisis que como un instrumento de cambio social.

Esta tendencia (o visión), se cuestiona –precisamente- en este argumento de supuesta neutralidad, pues cualquier proceso de desarrollo, indistintamente de la escala a la cual refiera, implica una dimensión política y un marco institucional que resulta relevante para su viabilización.

Considerando que han sido puestos en esta sección, una variedad importante de afirmaciones, la tabla que sigue (tabla 2), comparte un resumen de los seis ángulos presentados, estableciendo por cada una el elemento central de la categoría y la principal idea fuerza en su definición.

Tabla 2. Visiones Dominantes Sobre el Desarrollo Local

Visión	Palabra Clave (Concepto Central)	Idea Fuerza
Participacionista	Participación	La Participación como fin en sí misma.
Neoliberal	Mercado (tecnocracia)	Promoción del traspaso de competencias para el fortalecimiento de un mercado local.
Municipalista	Administración	Fortalecimiento de competencias técnicas, para la consolidación de la administración local.
Economicista	Mercado (mercado local)	Promoción del desarrollo económico local como acción estratégica del desarrollo.
Ordenamiento Territorial	Territorio	Promoción de la planificación urbana y el desarrollo de infraestructura como acción estratégica del desarrollo territorial.
Análisis Social	Metodología	Relevancia de la dimensión metodológica del desarrollo local, mediante el levantamiento de información geográfica

Fuente: Elaboración Propia, 2009, con base al texto de Gallicchio, 2001

Ciertamente estos marcos interpretativos del enfoque territorial y las visiones dominantes sobre el desarrollo local, proponen esquemas que organizan en alguna medida la discusión, o al menos, facilitan la comprensión de ciertas definiciones respecto a otras, sin embargo, de ningún modo atribuyen definiciones exclusivas.

De hecho, es relevante resaltar que parte de la diversidad de definiciones tiene que ver con la riqueza que supone la incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas, especialmente, para las políticas que buscan contribuir a la superación de la pobreza, pues la dota de mayores grados de integralidad y lógicas de participación en las estrategias de intervención que desarrollan los programas sociales.

1.3.4 El Enfoque Territorial, Desde la Perspectiva de Las Políticas Públicas.

El conjunto de consideraciones conceptuales presentadas, ha dejado en evidencia que “lo local” no es sinónimo de pequeño.

“Ni alude necesariamente a diminuto o reducido. El concepto de local adquiere, pues, una connotación de algo socio territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está pensado, planeado, promovido o inducido. Normalmente cuando se habla de desarrollo local se hace referencia, habitualmente a procesos de desarrollo que ocurren en espacios subnacionales,... y en la mayoría de los casos tales espacios son municipales o microrregionales” (De Franco, 2004: 20)

Esta definición no implica que el enfoque territorial deba establecer necesariamente una escala única; si bien la escala es relevante para la focalización de los programas sociales con esta variable, no lo es en el sentido de conceptualizar una delimitación estándar, por ejemplo, calculada por determinados números de kilómetros, viviendas, y/o habitantes.

Tomando lo que propone De Franco (2004), de lo que se trata es de relevar los niveles infra-nacionales como una dimensión de la vida, del desarrollo, y de las políticas públicas, que en sí misma aporta valor al tratamiento de las *cuestiones sociales* contemporáneas.

Por un lado, aporta valor a los territorios propiamente tal, mediante la (re)valorización de sus dinámicas sociales, culturales, económicos y políticas; por el otro, al marco conceptual y metodológico sobre las distintas formas de pensar y abordar la

realidad, estableciendo acciones que le dotan de mayor pertinencia, sostenibilidad y de conexión con la ciudadanía.

El territorio es un espacio dinámico, diverso, que se convierte en un activo del desarrollo, precisamente, cuando las políticas públicas y los programas sociales le reconocen -operacionalmente- para otorgar cierta flexibilidad a sus ejecuciones; aquí está lo complejo de la incorporación de esta dimensión (escala) en los procesos de diseño programáticos y de planificación participativa.

Para lograr este desafío, desde esta investigación se propone recuperar parte de los argumentos esenciales de la *visión interregional* del enfoque territorial trabajada por la CEPAL (2013), para avanzar en un trabajo de actualización de conceptos, que permita abordar (y presentar) al enfoque territorial en el marco de tres aspectos claves para su incorporación en las políticas públicas y los programas sociales.

Tales aspectos son:

- La combinación de factores endógenos y exógenos para promover verdaderos procesos de desarrollo local, mediante una la revalorización del espacio local en una relación virtuosa con “lo global”.
- La relevancia de los *factores blandos* para abordar la complejidad de los problemas sociales del siglo XXI, desde el campo de las políticas públicas y los programas sociales con enfoque territorial, siendo especialmente relevante en este punto, los conceptos de gobernanza local, participación ciudadana y multiescalaridad.
- La territorialización de los programas sociales como una acción estratégica para combatir los fenómenos sociales (problemas públicos) del siglo XXI: especialmente la pobreza multidimensional, concentrada en ciertos territorios respecto a otros (“pobreza territorial”).

De esta forma, para esta investigación el enfoque territorial “lo que se hace es aludir a una estrategia que posibilite el tratamiento de fenómenos o procesos de diferente índole, que pueden darse en el espacio cultural, físico, natural o político donde se producen” (Schneider, 2006)”. (Virot, 2015:05). Da cuenta de un conjunto de practicas, métodos y

conceptos asociados que serán aplicados desde las políticas públicas para promover un desarrollo coherente en distintas escalas.

La propuesta de Scheneider (2006), favorece a la operacionalización del enfoque cuando le asimila a la definición de estrategia, reconociendo la elasticidad del concepto y su potencialidad como elemento transversal en las intervenciones que devienen de las políticas públicas y muy especialmente de los programas sociales.

Por lo tanto, el proceso de desarrollo territorial tendrá como propósito, realizar transformaciones en aquellas estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas, que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida para los/as habitantes de un territorio, partiendo por el reconocimiento de su realidad local, a modo de diagnóstico y activos de la propia estrategia de cambio social.

▪ Factores Endógenos y Exógenos en el Desarrollo Territorial

El desarrollo territorial o desarrollo local, no es un proceso exclusivamente endógeno, sino que está determinado por la combinación de factores internos (endógenos) y externos (exógenos) del territorio, expandiendo la definición del enfoque a una relación permanente entre lo local y lo global.

Generalmente, cuando se habla de “lo global” se piensa en el fenómeno de la globalización, que en sentido estricto corresponde a un fenómeno de alcance mundial, y que implica a una discusión -tal vez- más amplia e influyente que el propio enfoque territorial. En ese marco, lo local ha (re)surgido como una alternativa para el reforzamiento de las identidades nacionales y regionales. Especialmente, cuando el fenómeno se atribuye a ciertos quiebres sociales.

Según Touraine (1997):

“La globalización ha generado una serie de rupturas dado que el carácter propio de la globalización es el de estar e influir en todos los aspectos de las sociedades, pero sin pertenecer a una sociedad en particular. En especial a aquellas que se enfrentan a ciertos grados de vulnerabilidad como la de los países latinoamericanos, en los cuales el impacto puede ser medido en todos los ámbitos de la sociedad, desde el mercado hasta los niveles de interrelación social” (Touraine, 1997: 23).

En este caso, un territorio presenta un microsistema social y político que resulta imposible de aislar del resto de los microsistemas y sistemas que configuran la sociedad nacional e internacional, conectada mediante la globalización de las comunicaciones y la liberalización de los mercados. Por lo tanto, para el enfoque territorial, el uso del término global, remite a la relación entre un territorio (escala local) con otras escalas territoriales y niveles de gobierno.

En cuanto a los factores endógenos y exógenos, para Boiseir (1997), en lo mínimo se alude a los siguientes elementos:

- Factores Endógenos: (1) recursos de tipo material, humanos y cognoscitivos (conocimientos), presentes en una localidad. (2) Instituciones instaladas en el espacio comunal, tanto municipalidades, consejos municipales, como condiciones de gestión interna de estas instituciones, especialmente en los temas relacionados a la eficiencia, eficacia (velocidades), flexibilidad, maleabilidad e inteligencia institucional. (3) Relaciones: formas en que se relacionan Estado - Mercado. (4) Actores, tanto individuales, como colectivos y/o corporativos. (5) Cultura (identidad). Tradiciones y costumbres propias de una comunidad. (6) Procedimientos (método)²⁸.

Gráfica 5:
Factores Endógenos del Desarrollo Local



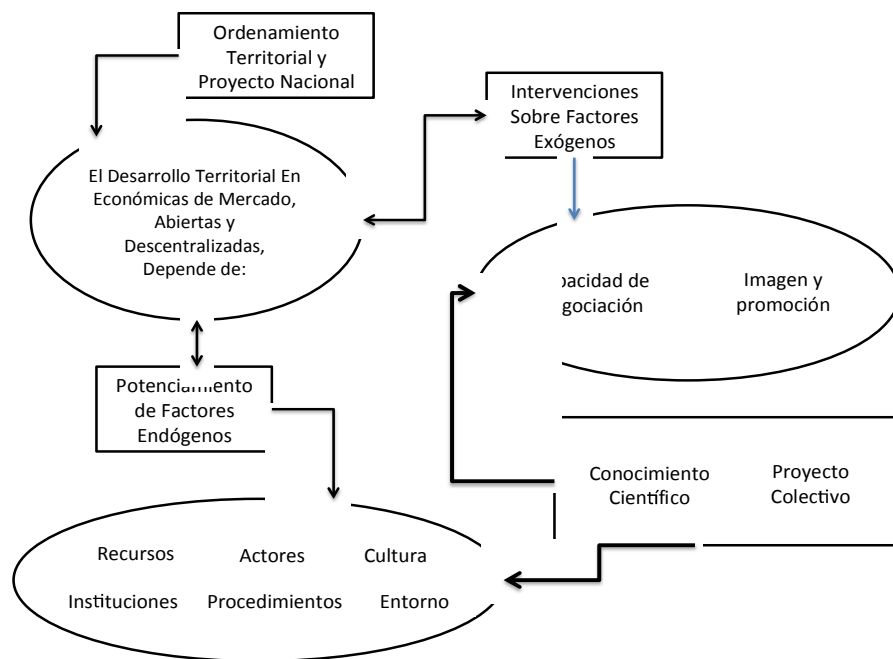
Fuente: Boisier, 1997

²⁸ En el punto 6, Boisier (1997) se refiere a los métodos de trabajo que se desarrollan en la escala local para ejercer el gobierno (gobernabilidad) y para la administración e información municipal.

La gráfica nro. 5, a la vez de mostrar como ya en la década de los noventa se identificaba un mínimo de factores internos en los territorios, que daban cuenta de muchos más que elementos físicos, geográficos y económicos, estos comenzaban a hacerse parte una idea integral de “conocimiento estratégico”, que permitiese convertir ese saber territorial contenido en las particularidades de cada territorio, en conocimiento útil para las políticas y útil para las comunidades, a favor de impulsar transformaciones positivas en su calidad de vida y estados de bienestar integral.

- Factores Exógenos: (1) capacidad de negociación de la institucionalidad local respecto al conjunto de actores locales. (2) Conocimiento científico. (3) Proyecto Colectivo.

Gráfica 6:
Estructura del Desarrollo Territorial (Factores Endógenos y Exógenos)



Fuente: Boisier, 1997²⁹.

²⁹ La imagen se rehízo del texto original.

Al igual que en los factores endógenos, de los tres aspectos identificados por Boisier (1997) como factores exógenos que influyen en el desarrollo local, ya se comenzaba a visualizar desde la década de los noventa, elementos que dicen relación a las capacidades blandas en los territorios y a la importancia de la relación entre la escala local con otras escalas territoriales. En esa idea, la gráfica (6), muestra como el desarrollo territorial tiene que ver con potenciar factores internos del territorio, en contextos idealmente de descentralización y en una relación de influencia (positiva o negativa) de externalidades³⁰.

- Relevancia de Los Factores Blandos en el Enfoque Territorial.

Sobre la relevancia de los factores blandos en el enfoque territorial, para abordar la complejidad de los problemas sociales del siglo XXI, emerge con especial importancia la gobernanza local, la participación ciudadana y la multiescalaridad, como conceptos claves para promover un desarrollo inclusivo desde el ángulo de las políticas públicas y los programas sociales.

Tales conceptos ya se han venido explicando a lo largo del documento, pues precisamente, la definición del término territorio como construcción social, como proceso, conlleva a determinar que promover desarrollo territorial implica -ineludiblemente- sustentarse en la participación social como “mecanismo de generación de consensos en la búsqueda de estrategias de desarrollo futuro” (ILPES, 2013).

La participación e interacciones sociales entre actores de un territorio, a su vez, son la base de un nuevo modelo de gobernanza local: concertación multiactoral, público, privada, y comunitaria, para una gestión más eficiente de los recursos, las demandas y las relaciones entre el Estado, la ciudadanía y la sociedad civil.

Y en esto la capacidad organizativa de tales actores es un aspecto clave. Para Delamaza (2013), la capacidad organizativa de los/as actores/as locales es diversa, pero muchas veces es posible identificar una prevalencia de fragmentación dependiente de los estímulos e incentivos de actores de “mayor peso”, como son el ejecutivo central o la gran

³⁰ En el esquema de Boisier (1997), ciertamente hay predominio de una visión del enfoque territorial muy asociada a dos de las seis visiones dominantes para el desarrollo local identificadas por Gallicchio (2001): un marco neoliberal del escenario económico (mercado) y encuadre del desarrollo local en propuestas de ordenamiento territorial. Pero nuevamente, esto es un ejemplo de como el enfoque puede situarse desde distintas combinaciones ideológicas y conceptuales, y dependerá en gran medida del contexto nacional y de la existencia de gobiernos locales con capacidad de generar propuestas de proyectos políticos (locales).

inversión privada, por esto, la incidencia del Estado debe incorporar de forma consciente, intencionada, la variable territorial en el conjunto de sus políticas y programas.

En ese sentido, queda claro que el enfoque territorial forma parte de los desafíos de las políticas públicas y programas sociales, especialmente, en poder incorporar el conjunto de elementos innovadores que acompañan esta perspectiva, asociados a la renovación de la discusión de la participación ciudadana y a la cohesión social y política en los espacios locales y entre estos y el resto de las escalas nacionales e internacionales.³¹

1.4 Definiciones de Pobreza y su relación con la Política Social

La definición de pobreza va desde concepciones que la determinan según una línea absoluta de ingresos, estándares, etc., por carencias materiales, hasta visiones que dicen relación con la existencia -o no- de oportunidades, capacidades y la que más interesa en este capítulo, a su carácter multidimensional y multifactorial.

Según MIDEPLAN (2002), estos conjuntos de matices pueden resumirse en las siguientes cinco definiciones:

“Pobreza existe cuando una o más personas están o caen bajo un cierto nivel de bienestar económico considerado como un mínimo razonable, ya sea en términos absolutos o por los estándares de una sociedad específica” (Lipton Raviollion, 1995).

“Pobreza es entendida como inhabilidad para obtener un estándar de vida mínimo”. (Banco Mundial, 1990).

“Pobreza se refiere a una falta de necesidades físicas, activos, e ingresos. Incluye –pero es más que- el hecho de ser pobre por ingresos” (Chambers, 1995).

³¹ Para Delamaza (2013), la capacidad organizativa de los/as actores/as locales es diversa, pero muchas veces es posible identificar una prevalencia de fragmentación dependiente de los estímulos e incentivos de actores de “mayor peso”, como son el ejecutivo central o la gran inversión privada, por esto, la incidencia del Estado debe incorporar de forma consciente, intencionada, la variable territorial en el conjunto de sus políticas y programas.

“Una persona es considerada pobre si él o ella no tiene acceso (o no posee la capacidad para acceder) a un paquete de bienes, servicios y derechos establecidos normativamente” (CEPAL, 1997).

“Si desarrollo humano es acerca de aumentar las alternativas, pobreza significa que las oportunidades y alternativas más básicas para el desarrollo humano son denegadas- tener una vida larga, saludable y creativa y disfrutar de un estándar de vida decente, libertad, autoestima y respeto por los otros” (IDM 1997).

Los matices del concepto dan cuenta de enfoques que también han ido evolucionando con el paso del tiempo y que pueden agruparse fundamentalmente en dos líneas: la primera, correspondientes a los llamados “enfoques básicos”, donde están: el enfoque de ingresos, el enfoque de necesidades, el de capacidades humanas y el enfoque de derechos.

En segundo lugar, aparecen los llamados “enfoques ampliadores”: enfoque de capitales, enfoque de vulnerabilidad social y exclusión social y el reciente enfoque multidimensional.

Para complementar estos dos marcos, también aparecen los enfoques que vienen dados por la medición de la pobreza: Índice de Desarrollo Humano (IDH), y el índice de Desarrollo Humano relativo al Género (IDG); Línea de Pobreza – Necesidades Básicas Insatisfechas (LP – NBI); Nivel de Pobreza e Indigencia (consumo calórico, ingresos).

En esta materia, es significativo el aporte del enfoque de derechos, porque desplaza la discusión de la superación de la pobreza de las interpretaciones meramente filantrópicas y de caridad, que muchas veces acompañará las estrategias en que el Estado, el mercado y la sociedad civil enfrentan este fenómeno.

En cuanto al enfoque multidimensional, según propone la Universidad Alberto Hurtado (2012), el reconocimiento de la multidimensionalidad es lo que precisamente opera como una característica necesaria para lograr un análisis integral desde las políticas públicas; esta definición también da cuenta de una evolución académica sobre la conceptualización y descripción del fenómeno en los últimos tiempos.

Esta mirada es contundente en superar la visión unidimensional que se planea desde cada uno de los enfoques por separado, que ya en sí mismos, son difíciles y complejos de medir.

La multidimensionalidad instala la importancia de generar una interconexión entre los distintos actores de la vida pública y privada de las sociedades para combatir la pobreza, por lo tanto, pone en el centro de la discusión lo inadecuado de continuar desarrollando políticas sectoriales basadas en el cumplimiento de ciertos mínimos para la satisfacción de necesidades.

En este punto, la dimensión territorial cobra un importante rol en lo que significa la comprensión del fenómeno desde la heterogeneidad de los contextos de vida y de oportunidades de las personas, y en el desafío de la intersectorialidad de la política pública.

La política social corresponde a la forma en que el Estado reacciona ante los *problemas sociales*. Se convierten en el vehículo que materializa la acción pública, por lo cual, su velocidad de respuesta, la calidad de la misma, tiene que ver con cómo el propio Estado comprende y construye el desarrollo, incluso, sobre el rol que asume frente a la sociedad³².

Ahora, “en las últimas décadas, los distintos modelos o enfoques con que se diseña, gestiona e implementa la política social en América Latina, han ido evolucionando hacia un modelo más integral que posiciona al individuo como protagonistas de su propio

³² De ahí la propia evolución de los tipos de Estado: Protector, Benefactor o Subsidiario En términos generales: “El estado protector define sus relaciones desde una perspectiva de contención de los movimientos sociales en desarrollo, la política social aparece como un elemento fundamental a la hora de contener las demandas del proletariado que comienza a ubicarse territorialmente en las periferias de las grandes urbes y a plantear necesidades cuya cobertura apela a la noción de justicia social y al amparo de legislaciones internacionales, a exigir implementación de respuestas estatales que generen sea desde la salubridad, instrucción, seguridad social e incorporación laboral, que implican una fuerte presión sobre el mantenimiento del orden político imperante so pretexto de “una integración nacional capaz de permitir la conducción democrática”. El Estado benefactor orienta las políticas sociales en función de una mayor equidad y justicia social con una visión redistributiva generalizada a toda la población y con alto porcentaje comparativo del PIB asignado al gasto social. La postura frente al abordaje de los problemas que impiden el desarrollo está orientada a permitir una cobertura universal por medio de la asignación de una gran cantidad de recursos a la implementación de la política, lo que se traduce, al ponerlo en términos de mercado, en un subsidio de la oferta. Para el Estado Subsidiario la asignación de recursos en el marco de la política social está dada por la disminución del gasto fiscal por medio de la privatización de los servicios sociales de los estratos medios altos y de una focalización de los escasos recursos en la población más pobre la que debe esforzarse por hacer un aporte en la satisfacción de sus necesidades, es decir, el financiamiento es la mayoría de las veces compartido, asignándole al sector privado el rol de proveedor de bienes y servicios transables en el mercado, lo que se traduce en un subsidio a la demanda”. Definiciones tomadas el 01/08/2015, de la siguiente dirección electrónica: <http://www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p14.5.htm>

desarrollo, siempre bajo la óptica de la superación de la pobreza como estrategia básica para el crecimiento y desarrollo pleno de una nación”

En este marco de evolución, pueden distinguirse esencialmente tres tipos de modelos de políticas sociales. El modelo basado en el Enfoque de Necesidades Básicas, desarrollado fundamentalmente durante las décadas de los 70's y 80's, y que como su nombre lo indica, tenía como objetivo satisfacer un conjunto de necesidades mínimas y básicas, por lo cual, derivó en el diseño de políticas sociales de corto y mediano plazo.

Luego, aparece el modelo de Redes de Protección o Transferencias Condicionadas, como un tipo de políticas muy importante que se desarrollaron durante los años 90's, herencia del modelo norteamericano. Son transferencias monetarias a personas que se encuentran en situación de pobreza extrema, condicionadas al cumplimiento de ciertos aspectos considerados básicos para la calidad de vida, esto, mediante protocolos y metodologías de asistencia y acompañamiento a las familias.

Este modelo tiene como objetivo la creación de redes de protección mediante dos funciones claves: seguir cumpliendo un rol de satisfacción de necesidades básicas mediante acciones de corto plazo, y generar una función de apoyo a los sectores más pobres sobre cómo manejar los riesgos que los amenazan constantemente y los mantiene en la pobreza.

El tercer modelo es el de Protección Social propiamente tal. Se le considera un modelo más integral y participativo de protección social, donde las personas, en tanto grupos vulnerables de la población, son consideradas como sujetos/as de derechos. Este modelo comienza a consolidarse a fines de los años noventa.

Busca superar la pobreza mediante la implementación de estrategias redistributivas y de equidad social; mantiene las transferencias y redes de protección social para las personas más pobres e incorpora el enfoque del manejo social del riesgo, con la diferencia de que reconoce que este segmento de la población carece de instrumentos adecuados para manejarlos, lo que obliga a pensar en políticas sociales de mediano y largo plazo.

La distinción entre los enfoques, evidencia la propia evolución del debate de la política social. Para la perspectiva territorial resulta muy complejo instalarse en políticas asistenciales y de corto plazo, porque requiere de diagnósticos integrales y participativos, que den cuenta del conocimiento de la problemática, pero también de los activos locales,

para esto, la activación de procesos de diálogo social en lógicas de derecho, de participación y de políticas intersectoriales constituyen elementos claves.

A lo que apunta esta reflexión, es que la existencia de los modelos basados en NB, o solo en el manejo del riesgos a través de trasferencias condicionadas no favorecen la creación de condiciones que faciliten la incorporación de la perspectiva territorial en las políticas públicas; tampoco es un facilitador de la superación de brechas de oportunidades entre personas que habitan un territorio, respecto a otras.

Por ejemplo, un grupo de personas puede habitar en un territorio alcanzando niveles mayores a la línea de pobreza, pero con brechas sustantivas respecto al grupo más rico del país. Aquí, el tema de fondo es la equidad en la distribución de los ingresos y por tanto de las oportunidades: contar con una vivienda que tenga servicios básicos no implica *per se* no estar viviendo situación de segregación territorial, discriminación y vulnerabilidades.

1.5 Desigualdad Social

Desde la década de los sesenta en adelante, la desigualdad social surge como un fenómeno relevante en las agendas sociales y económicas de los países.

Según Ortiz y Cummin (2012), las investigaciones que han empleado series de tiempos más alargadas “concluyen que la desigualdad en el ingreso se ha venido incrementando de forma constante desde inicios del siglo XIX. Milanovic (2009)... ha calculado índices de Gini a lo largo del tiempo y descubierto que la desigualdad global del ingreso aumentó de forma constante desde 1820 a 2002” (Ortiz, Cummin, 2011: 20), con un aumento significativo desde 1980 en adelante.

El debate ha estado marcado por la tensión del conflicto político que suponían las contradicciones entre las visiones de los sectores liberales de derecha y los sectores de izquierda y centro izquierda socialistas.

Para el primer caso, la posibilidad de lograr mejores condiciones de vida a largo plazo, se creían en las bondades del mercado, donde la acción pública debía ser la mínima posible, respecto a las políticas de regulación del sistema económico.

Mientras en los sectores de izquierda, la acción pública debía llegar con sus políticas de regulación, hasta los niveles más profundos en los modos de producción capitalista.

Aun cuando la teoría marxista no lo dijese en esos mismos términos, sí presagiaba que este modelo intrínsecamente reproduciría diferencias por clases, que benefician a unos/as sobre otros/as, con la concentración de capital proveniente de la plusvalía.

Para el marxismo, sería la oposición entre desigualdad social y redistribución, el centro del problema de las inequidades, por lo cual, la desigualdad de ingresos propiamente tal, pasaría a un segundo plano.

Es decir, desde esta visión, la desigualdad corresponde a un resultado dialectico entre la oposición de quienes detentan los modos de producción (el capital), y los/as que subsisten de los ingresos generados por el trabajo.

En todo caso, pareciera que “el verdadero conflicto se refiere a la manera más eficaz de hacer progresar las condiciones de vida de los menos favorecidos y a la extensión de los derechos que se puede conceder a todos, más que a los principios abstractos de justicia social” (Piketty, 2015:10).

En palabras de Stiglitz (2015):

“En lo fundamental, el problema de la desigualdad no es una cuestión de economía técnica, sino de política práctica. Garantizar que quienes están en la cima paguen la proporción de impuestos que les corresponde, poner fin a los privilegios especiales de los especuladores, las grandes empresas y los ricos, es a la vez pragmático y justo. Revertir una política de la codicia, no significa abrazar una política de envidia. La igualdad no tiene que ver solo con los tipos impositivos marginales de los de arriba, sino también con el acceso de nuestros hijos a la alimentación y el derecho a la justicia para todos” (Stiglitz, 2015:338).

De esta forma, las tensiones trasladadas al campo de la política, más que contradicciones sobre tales principios abstractos de justicia social, donde generalmente existen puntos de consenso teórico, tiene que ver con las discrepancias en los análisis sobre cuáles son los mecanismos que (re)producen las brechas en materia de ingresos y salarios; y desde allí definir las políticas.

Incluso, cuando esta mirada politológica es la que más interesa y se ha desarrollado en esta investigación, sería un error invisibilizar o menospreciar la relevancia que tiene la dimensión económica para este fenómeno; la tuvo antes, y la tiene ahora:

“El impacto de las diferencias materiales tarda un tiempo en hacerse visible, pero con el tiempo, aumenta la competencia por el estatus y los bienes, las personas tienen un creciente sentido de superioridad (o de inferioridad) basado en sus posiciones, se consolidan los prejuicios hacia los que están más abajo en la escalera social, la delincuencia aumenta y las patologías debidas a las desventajas sociales se hacen cada vez más marcadas. El legado de la creación de la riqueza no regulada es en efecto amargo” (Jutd, 2010:34).

Por lo tanto, es importante cuantificar la brecha por ingresos entre los deciles (o centiles) más pobres de la población, respecto a los más ricos, en tanto indicador de

carácter práctico de un fenómeno que tiene tantas variables como éste. Y dentro de los ingresos como concepto global, todavía más específicamente el tema de los salarios, que en general representan más del 50% de los ingresos totales de las familias.

Luego de la segunda guerra mundial, los ingresos por rentas y patrimonios se vieron significativamente mermados en las clases aristocráticas de Europa (Piketty, 2105), una realidad irreversible para los sectores más pudientes de la sociedad, por lo cual, los ingresos laborales en la época actual, son la variable determinante para configurar el poder adquisitivo y la capacidad de ahorro de las personas, lo que sitúa al empleo de calidad como una prioridad, un aspecto clave, para las agendas de desarrollo en todos los países.

A la base de los estudios más clásicos sobre el empleo y su evolución en el tiempo, aparece la relación capital/trabajo, y en esta, la cuestión de la distribución de los ingresos.

De esta forma, la relación capital – trabajo, en cualquier caso (visiones liberales de derecha, o de centro izquierda), constituye un aspecto basal de la económica y de los estudios de la desigualdad en su primeros años.

Al respecto, surgen dos teorías (desde donde se analizaba el fenómeno de la desigualdad) y dos tipos de políticas de redistribución.

La teórica clásica de coeficientes fijos, donde el volumen del empleo es fijo, precisamente, porque estaría determinado por la capacidad de producción del sistema económico; y la teoría marginalista de repartos del capital/trabajo, que determina el volumen del empleo, y/o el volumen del capital, de acuerdo al sistema de precios.

En cuanto a los tipos de redistribución, según las políticas, está la “redistribución directa”, donde el aporte de las empresas depende del número de trabajadores/as empleados/as (trabajo); y en segundo lugar, la “redistribución fiscal”, que atribuye al aporte que se exige a las empresas según su nivel de ganancias (capital), y no sobre el número de empleados/as.

En esta tesis no se profundiza lo suficiente en la perspectiva económica de la desigualdad social (tampoco es el tema de investigación) como para entrar a analizar cada tipo de políticas y establecer algunas determinaciones.

Sin embargo, “el mensaje central es que para juzgar los efectos de una redistribución, no hay que limitarse a mirar quién paga: hay que considerar también la incidencia de la redistribución propuesta sobre el conjunto del sistema económico” (Piketty, 2015:57).

Con esta premisa, se introduce el contexto de la complejidad del siglo XXI, donde la desigualdad social se ha convertido en un fenómeno transversal que influye en todos ámbitos de las *cuestiones sociales*, especialmente, en el nuevo debate sobre la pobreza y sus re-conceptualizaciones.

De hecho, para algunos académicos:

“Es importante entender la pobreza en el esquema de la desigualdad social, ya que muchas de las percepciones sobre la pobreza se representan como un mal externo (aislado) e independiente del sistema social que lo produce, mientras que formularlo desde la desigualdad relaciona sus distintas manifestaciones (síntomas) (hambre, salud, desempleo, bajos salarios, acceso a los servicios, condiciones de vida, etcétera) de manera más articulada con el sistema social”³³.

Con esta idea, se pone en evidencia los impactos de la desigualdad sobre distintos ámbitos de la vida.

Para Jutd (2010), una vida en la que “algo va mal” y tiene que ver con la forma en que vivimos, con pensar que es natural el hecho de que unos/as concentren más recursos y poder que otros/as, una idea que se ha instalado con el modelo capitalista y que funda las bases para lo que el autor llama la “corrupción de la moral”, que se produce cuando las sociedades comienzan a adular la riqueza y a despreciar (excluir, segregar, discriminar, etc.) a las personas en situaciones menos favorecidas

En esto, el autor propone que “nuestra incapacidad es discursiva: simplemente ya no sabemos cómo hablar de todo esto, durante los últimos treinta años, cuando nos preguntábamos si debíamos apoyar una política, una propuesta o una iniciativa, nos hemos limitado a las cuestiones de beneficio y pérdida” (Jutd, 2010:45), por lo tanto, a cuestiones económicas en el sentido más limitado y estrecho posible.

En ese sentido, es necesario profundizar en los alcances del fenómeno. La implicaciones de las inequidades en las rentas entre grupos de personas, no atribuye solo al plano de lo económico, como ya se ha dicho, genera trastornos mentales (depresión, estrés, consumo compulsivo), desfavorece las relaciones de confianza entre individuos/as

³³ Cita tomada de la siguiente dirección electrónica (el 18/10/2016): https://www.researchgate.net/publication/306917792_Estrategias_contra_la_pobreza

y a nivel de sus instituciones, afecta negativamente la movilidad social de las generaciones más jóvenes y de las familias y afecta la posibilidad de disfrutar una vida más sana y saludable.

De esta forma, las desigualdades tienen ver con las dimensiones sociales, culturales, políticas, de género, económicas, laborales, y territoriales, que son capaces de mermar inexorablemente la cohesión social y territorial a lo interno de los países.

- La Desigualdad Social en América Latina

En América Latina y El Caribe, la desigualdad social se remonta a los procesos de colonización, donde se negaron los derechos fundamentales a gran parte de la población, cuyas categorías raciales y de clases les condenó a la esclavitud, la vejación y la expropiación de sus recursos.

También se deben a las asimetrías productivas que se han venido generando con el paso de tiempo y que se han agudizado con la liberalización de los mercados en el contexto de la globalización.

Para la CEPAL (2010), estas brechas raciales, de género, por clase y /o étnicas, fueron perpetuadas por el patrón de desarrollo y de modernización de la región, en tanto “la estructura productiva y las oportunidades educativas consagran esquemas de reproducción de la desigualdad”.

Con el tiempo, estas dinámicas han venido modificándose gracias a la lucha de los movimientos sociales y a los aportes de intelectuales e instituciones, con la producción conocimiento sobre cómo ir avanzando desde otras lógicas de relación y nuevos esquemas de desarrollo.

En esto, las propias teorías clásicas de la relación capital/trabajo han venido perdiendo vigencia, al menos, mostrándose como enfoques que requieren de cierta renovación intelectual y de estadísticas para la región, debido al surgimiento de factores como la innovación, la tecnológica y la rapidez con que se genera y expande nuevo conocimiento.

Asimismo, y como ya se dicho, en este proceso de cambio, destacan los aportes de los países europeos, que tras la segunda guerra mundial enfrentaron un escenario social y económico que les condujo a profundizar un debate social basado en la paz y la calidad de las democracias.

La literatura muestra como los Estados de Bienestar o los Estados de Seguridad Social, a la vez de aliviar las necesidades de los pobres e indigentes que dejó la guerra, fueron políticas exitosas en poner un alto a la desigualdad y restituir los sistemas de derechos en los países (al menos de forma significativa hasta la década de los sesenta).

En este punto, fueron claves para la recuperación económica y generación de bienestar, la confianza en la capacidad de las instituciones y los/as representantes políticos/as, el desarrollo de políticas distributivas y la actuación de un Estado intervencionista, como tres acciones estratégicas que proveyeron de seguridad, prosperidad, servicios sociales y mayor igualdad.

Respecto al estado actual de la región, el Panorama Social de América Latina del año 2014, (CEPAL) enfatizó en dos aspectos sobre la realidad social del continente.

Primero, constató un estancamiento en la tendencia de la disminución de la pobreza, que hasta el año 2008 registraba una caída significativa: entre el año 2002- 2008, fue de 10,4 puntos porcentuales en pobreza, y 6,4 puntos porcentuales en pobreza extrema; del año 2008 en adelante, estuvo en 5,4 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente. Siendo la tasa de la pobreza, para el año 2013, de 28,1%, y de 11,7% de pobreza extrema.

En segundo lugar, situó al continente como la región más desigual del mundo. Al comparar los deciles más pobres con los más ricos, el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera alrededor de 17 veces al 40% de los hogares más pobres (CEPAL, 2012).

Aun cuando esta es una relación que varía entre países, según los estudios de la CEPAL (2012 y 2014), parte desde nueve veces en la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, por ejemplo, hasta 25 veces en Colombia (datos de 2005).

Por su parte, el ingreso per cápita del quintil más rico supera, en promedio, 19 veces el del más pobre, con un rango que va desde menos de 10 veces (en los mismos países indicados antes) a 33 veces en Honduras.

De estas brechas, sobresale el gran desafío que la tiene la región en materia de inclusión y justicia social, especialmente, el rol que tiene la política en esta materia, considerando que “la desigualdad social se ve afectada por prácticamente todas las políticas que pone en práctica un Estado” (Stiglitz, 2015:263).

CAPÍTULO II

PROBLEMA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

*“En América Latina no da lo mismo nacer o vivir en cualquier lugar.
El lugar de residencia determina la condición socioeconómica y las
posibilidades de acceso a bienes que garanticen el bienestar”*

Rimisp 2011

2.1 El Chile de Los Promedios

Chile, en términos generales, es uno de los países latinoamericanos que registra mejores indicadores económicos y sociales en la región, sin duda.

“Normalmente se reconoce a Chile como uno de los países con mejores indicadores económicos y sociales de América Latina. Es el que tiene la esperanza de vida más alta de la región según la Organización Mundial de la Salud, el mayor capital humano (World Economic Forum, 2015), el de más PIB per cápita de acuerdo al Banco Mundial, y según la CEPAL, uno de los países con menores tasa de pobreza, entre muchos otros indicadores” (ICHEM, 2016:08).

Cuando se coloca en el navegador la palabra “Chile”, esta es una de las primeras imágenes que aparece: una ciudad luminosa, reflejo de un país con desarrollo urbano y comercial, con una espléndida cordillera, que dota a la ciudad de Santiago de un fondo único y sugerente.

Gráfica 7:
Imagen de Chile



Fuente: imagen tomada de internet, 2016³⁴.

³⁴De la siguiente dirección (12/06/2016):

https://www.google.cl/search?q=chile&espv=2&biw=1366&bih=667&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwiHxd6IuqPNAhUGQpAKHZYsCZQQ_AUIBigB#imgsrc=OTcOA_uQO1_2-M%3A

Es que según datos del Banco Mundial, es una de las economías que más y mejor se ha posicionado en el escenario internacional; mantuvo un crecimiento anual mayor al 5% entre los años 2010 - 2013: 5,8%, 5,9% y 5,6%, respetivamente³⁵.

Este análisis se mantiene pese a que el país enfrenta actualmente una desaceleración económica que inició en el año 2014, y que cerró el 2015 con un crecimiento anual del 2%, frente a las proyecciones de la CEPAL, que estimaron un 3%.³⁶

Al respecto, en declaraciones del mes de marzo del 2016, el Ministro de Hacienda del país señaló que “el nuevo escenario macroeconómico implica actualizar la proyección de crecimiento del PIB 2016 del 2,7% en octubre de 2015 a 2,0%, ambas cifras similares al consenso del mercado en su oportunidad. Además, se ratificó la baja en la proyección del precio del cobre de US\$2,5 a US\$2,15 la libra; la demanda interna de 2% a 1,9% y se cifró en 4% la variación promedio del IPC desde el 3,8% proyectado en el presupuesto”³⁷.

En materia de gobernabilidad, una dimensión importante en el campo de la Ciencia Política y las Políticas Públicas, según las seis dimensiones que estudia el Banco Mundial, el país figura muy por encima de los promedios regionales³⁸.

En cuanto a la reducción de la pobreza e indigencia, las estadísticas también son positivas: según datos de la CASEN (2013), Chile ha logrado reducir entre el año 1990 y el año 2013, en 30,8 puntos porcentuales la pobreza, y en 10,9 puntos porcentuales la pobreza extrema, en otras palabras, pasó de un 38,6% de personas pobres a un 7,8%, y de un 12,8% en situación de indigencia, a un 2,5%, en solo dos décadas.

Este análisis ha sido ratificado por los resultados de los tres tipos de mediciones sobre pobreza que (co) existen actualmente en el país.

³⁵ Consultado (17/03/14) en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

³⁶ Según se explica en un artículo publicado en abril de este año (2015): “la economía registró una desaceleración en el 2014 del 1,9%, según el Banco Central, afectada por un retroceso en el sector minero debido al fin del ciclo de inversión y la caída de los precios del cobre y el declive en el consumo privado. En paralelo el desempleo ha aumentado, desde el 5,7% en noviembre de 2013 al 6,4% en 2014...se espera que el crecimiento económico se recupere en 2015. Se espera una recuperación del 2,9%, con un proceso más acelerado y evidente hacia finales del segundo semestre del año, como resultado de las políticas monetarias y fiscales expansivas en curso, la recuperación de la inversión privada y de la demanda interna”. Consultado el 25/08/2015, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>

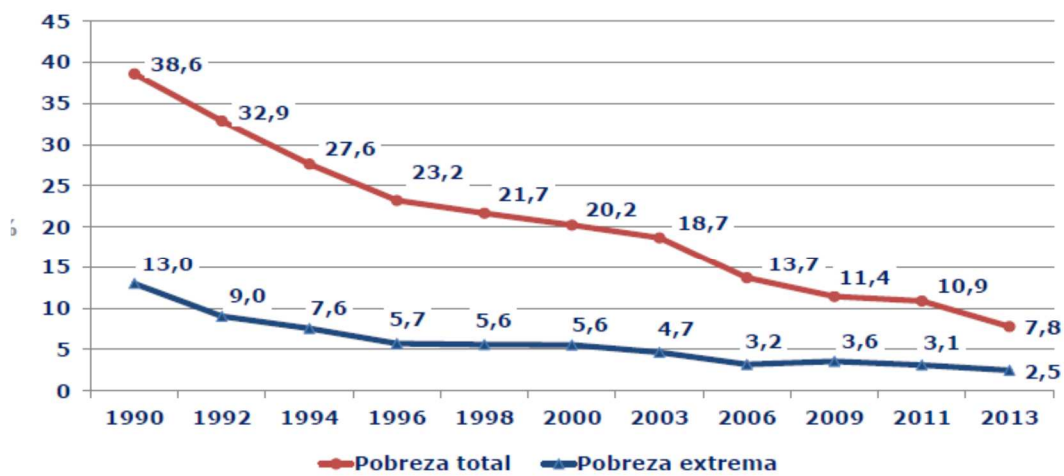
³⁷ Consultado (01/04/2016) en <http://www.hacienda.cl/sala-de-prensa/noticias/historico/ministro-valdes-actualiza-proyecciones.html>

³⁸ El Banco Mundial establece seis dimensiones para estudiar la gobernabilidad democrática en 212 países del mundo: (1) Voz y rendición de cuentas, (2) Estabilidad política y ausencia de violencia; (2) Eficacia del gobierno; (4) Calidad del marco regulatorio; (5) Estado de derecho; y (6) Control de la corrupción.

El primer tipo de medición es la llamada metodología tradicional de pobreza por ingreso, implementada desde la década de los ochenta en Chile. En este método, “un hogar se considera en situación de pobreza extrema si sus ingresos totales per cápita mensuales no son suficientes para financiar el valor de la denominada canasta de necesidades básicas alimentarias (CBA) que es lo que se considera la línea de pobreza extrema o indigencia” (MDS, Informe de Desarrollo Social, 2015:11)³⁹, de esta manera, se establece un valor absoluto para determinar la pobreza.

Entre los años de 1990 al 2013, se pasó de un 38,6% de pobreza, y de un 12,8 % de pobreza extrema, a un 7,8, y 2,5%, respectivamente, siendo entre los años 1990 a 1994, cuando se disminuyó –porcentualmente- de forma más significativa este indicador: de 38,6% a 32,9%, que son 5,7 puntos porcentuales; luego de 32,9% a 27,6%, correspondiente a 5,3 puntos porcentuales, y de 27,6% a 23,2%, correspondiente a 4,4 puntos porcentuales; de ahí en adelante el promedio de disminución es de 1,7 puntos porcentuales por año.

Gráfica 8:
Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema por Ingresos en Chile.
Metodología Tradicional (1990 – 2013)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2013

Fuente: CASEN, 2013⁴⁰

³⁹ Esto significaba, que en Chile “se consideraba que un hogar estaba en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual por persona (per cápita) era inferior al valor de la “línea de pobreza extrema”, es decir, al ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias de una persona en ese mismo período. En tanto, un hogar se consideraba en situación de pobreza si su ingreso mensual per cápita era inferior al valor de la “línea de pobreza”, o ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona en ese mismo período. (MDS, IDS, 2015:12).

⁴⁰ “La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen, es realizada por Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de disponer de información que permita: Conocer periódicamente la

En segundo y tercer lugar están las dos nuevas mediciones de pobreza presentadas por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS) en el año 2015:

- Nueva de medición de pobreza por ingresos
- Nueva metodología de medición de pobreza multidimensional.

Para el caso de la nueva medición por ingresos, se establece la “incorporación de escalas de equivalencia en el consumo del hogar, es decir, se reconoce que a medida que aumenta el número de integrantes del hogar aumenta menos que proporcionalmente el gasto a incurrir para cubrir los requerimientos nutricionales asociados a las necesidades básicas alimentarias, así como también las no alimentarias” (MDS, IDS, 2015:12).

Se establece una línea equivalente de pobreza, determinada por el tamaño de hogar y no solo por como un valor absoluto.

Esto se expresa en una relación variable entre la línea de pobreza y constitución del hogar. Por ejemplo, en un hogar con un promedio de 4,5 personas, la línea de pobreza extrema es de 378 USD (258.720 pesos chilenos) y la línea de pobreza es de 568 USD (388.081 pesos chilenos), mientras, se considera en situación de pobreza extrema a una persona (sola), cuando sus ingresos son menores a UDS 133 (91.274 pesos chilenos)⁴¹.

situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social, con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos...Evaluar el impacto de la política social... Su objeto de estudio son los hogares que habitan las viviendas particulares que se ubican en el territorio nacional, exceptuando algunas zonas muy alejadas o de difícil acceso, así como las personas que forman parte de esos hogares”. Consultado el 07/05/2016, en la siguiente dirección electrónica: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php

⁴¹ Para hacer el cálculo del valor en pesos chilenos a dólares americano, sobre la línea de pobreza extrema y pobreza total en Chile, se ha tomado como referencia el valor del cambio al 13/06/2016, que es 683 pesos chilenos por dólar americano.

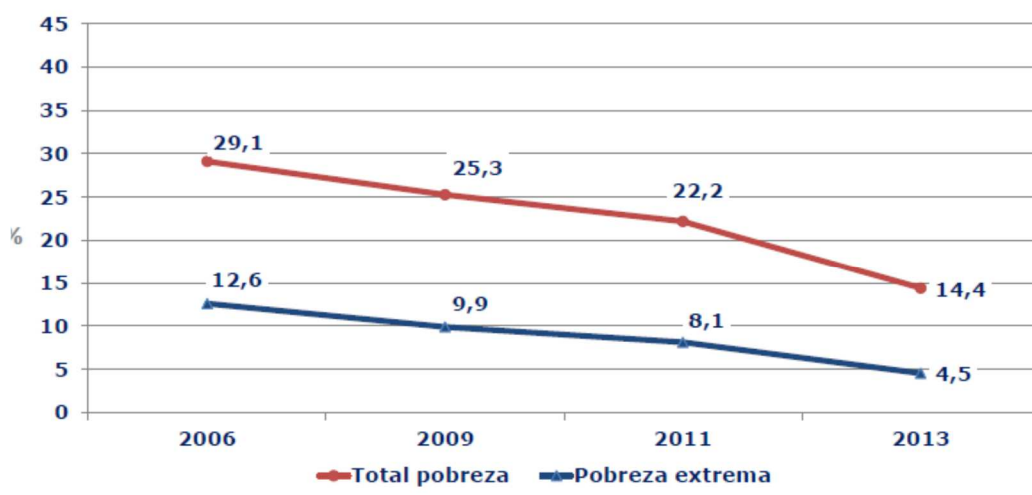
Tabla 3:
Línea de pobreza en Chile, según tamaño del hogar.
Nueva metodología de medición de pobreza por ingresos CASEN 2013

Número de personas en el hogar	Valor línea de pobreza extrema (\$ noviembre 2013)	Valor línea de pobreza (\$ noviembre 2013)
1	91.274	136.911
2	148.275	222.413
3	196.940	295.409
4	240.874	361.311
5	281.596	422.395
6	319.929	479.894
7	356.383	534.574
8	391.301	586.952
9	424.931	637.396
10	457.455	686.182
Promedio grupo de referencia (4,43 personas)	258.720	388.081

Fuente: CEPAL - Ministerio de Desarrollo social, IDS, 2015

La tendencia a la baja de la pobreza en Chile continúa confirmándose con esta nueva metodología. En términos más generales, según el análisis regresivo del método, entre los años 2006- 2013, se pasa de 29,1% de personas en situación de pobreza, y 12,6 en pobreza extrema, a 14,4%, y 4,5%, respectivamente; bajando un total de 14,7 puntos porcentuales la pobreza, y 8,1 puntos porcentuales la pobreza extrema en una década (2006-2016).

Gráfica 9:
Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza y Pobreza Extrema en Chile (2006 - 2013). Nueva Metodología de Medición de Pobreza por Ingresos, CASEN 2013.

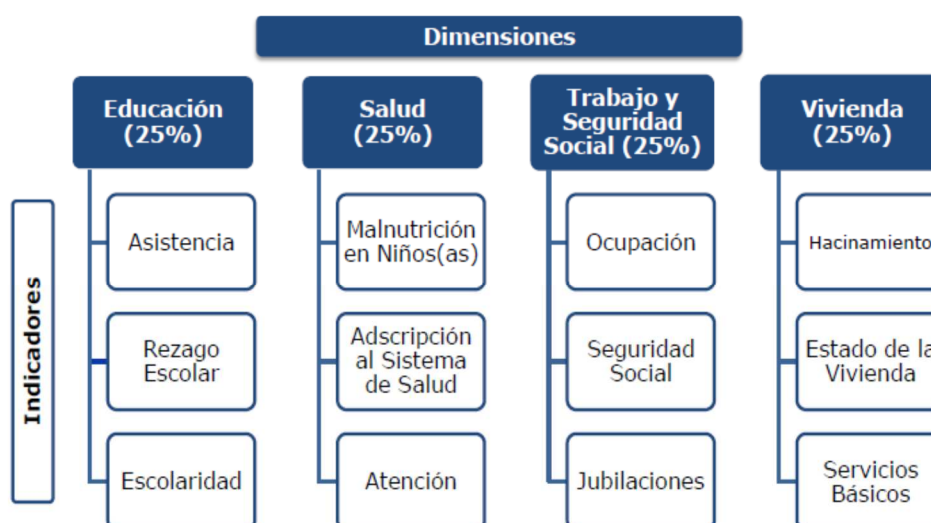


Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2006-2013 10

Fuente: Casen 2013.

Finalmente, la medición multidimensional de la pobreza en Chile, realiza una medición del fenómeno en personas y hogares, desde su interpretación multicausal, dada por cuatro tipos de “carencias” en las dimensiones de educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda, operacionalizados en dieciséis indicadores que dan cuenta del bienestar y calidad de vida de la población.

Gráfico 10:
Dimensiones e Indicadores de la Medición de Pobreza Multidimensional en Chile.



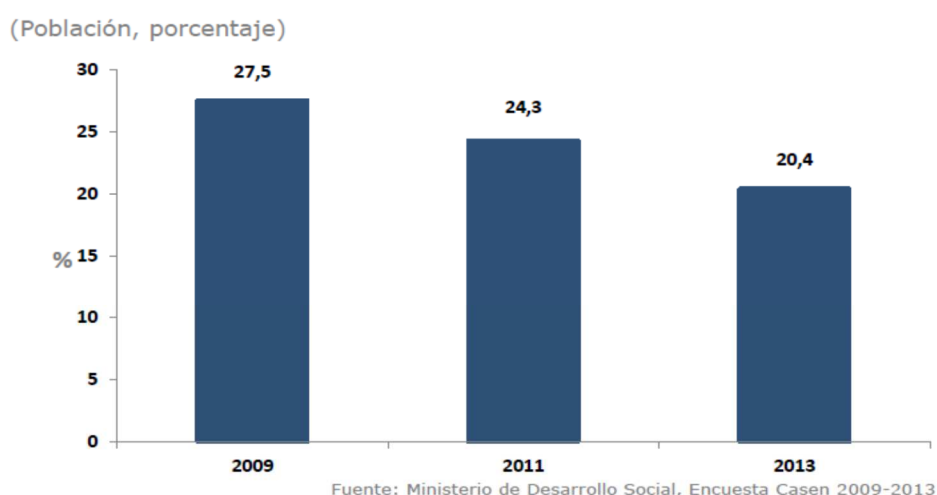
Fuente: CASEN, 2013.

En verdad esta metodología logra formalizar un método de estimación de pobreza visibilizando la presencia de múltiples factores, lo que es un avance para la discusión del desarrollo, pues este tipo de enfoques traen consigo razones para pensar que son parte de un proceso de madurez teórico y metodológico en el debate por la discusión de la pobreza como un fenómeno complejo y multifactorial.

Más específicamente, tales razones, dicen relación con: “i) la difusión y predominio de nuevos marcos conceptuales sobre el desarrollo y el bienestar, como los enfoques de derechos y de capacidades, en los cuales la insuficiencia de ingresos es una aproximación incompleta al estándar de vida, y ii) la disponibilidad de nuevos desarrollos metodológicos, que superan algunos de los obstáculos para la agregación de distintas dimensiones de la pobreza en un índice (Alkire y Foster, 2007 y 2011)” (CEPAL, Panorama Social, 2014:74).

Actualmente, el promedio de pobreza multidimensional en Chile es de 20,4%. Si bien este promedio está por encima de los promedios de medición por ingreso tradicional y nueva medición de ingresos (7,8% y 14,4%), al aplicar un análisis regresivo para el caso, al igual que en las dos mediciones anteriores (estimadas por ingresos), el dato viene en descenso, como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 11:
Porcentaje de Personas en Situación de Pobreza Multidimensional en Chile (2009-2013).



*Nota: Las diferencias en las estimaciones del porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional son estadísticamente significativas al 95% de confianza para todos los períodos observados (2009-2011 y 2011-2013).

Fuente: CASEN, 2013.

El indicador logra tener expresión regional, avanzando a un segundo nivel de lectura que aporta en el reconocimiento de nuevas brechas, más sofisticadas y finas que la mera interpretación de la pobreza entre personas y hogares, y que esta vez implica brecha entre regiones.

Tabla 4
Porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional según las regiones de Chile (2009 -2013).

(Población, porcentaje)

Región	2009	2011	2013
I. Tarapacá	31,1	24,2	17,8
II. Antofagasta	30,5	25,0	20,7
III. Atacama	34,6	25,0	26,2
IV. Coquimbo	30,7	25,1	21,6
V. Valparaíso	24,1	22,8	18,0
VI. O'Higgins	27,1	26,9	21,1
VII. Maule	29,1	31,8	21,9
VIII. Biobío	28,3	28,7	22,4
IX. La Araucanía	37,3	33,3	28,5
X. Los Lagos	34,6	29,0	26,1
XI. Aysén	32,6	26,9	22,3
XII. Magallanes	18,3	13,6	11,8
Metropolitana	25,0	20,0	18,0
XIV. Los Ríos	29,8	25,3	22,9
XV. Arica y Parinacota	24,6	27,1	23,6
Total	27,5	24,3	20,4

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2009-2013

Fuente: CASEN, 2013.

La tabla nro. 6 muestra que el dato de 20,4%, en tanto promedio nacional de pobreza multidimensional, es solo referencial. Las quince regiones de Chile pueden girar -y en efecto lo hacen- en torno a este valor para situarse en forma mucho más heterogénea en un balance más integral de la situación de la pobreza en el país.

Es decir, en un análisis más profundo, deberá notarse que existen polos como Magallanes, con un 11,8% de pobreza multidimensional, respecto a la Araucanía, con 28,5% como valor promedio, donde acortar las brechas es un desafío importante en materia de políticas.

Más aún, del total de las quince regiones, once superan el promedio nacional de pobreza multidimensional; y de las cuatro restantes, solo una (Magallanes) muestra están

en un dato muy inferior (11,8% de promedio regional, respecto al 20,4% del promedio nacional).

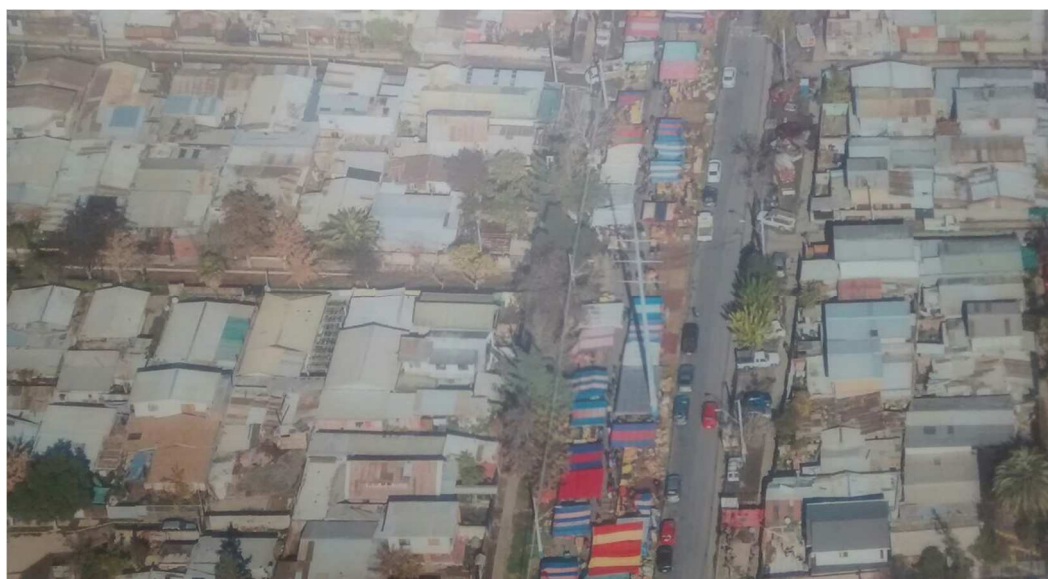
Se coloca al descubierto que en la medida en que se descende en las escalas territoriales, de gobierno, o como se prefiera, las heterogeneidades son mayores; ergo, aumenta la complejidad de los fenómenos sociales, en términos de concentración de pobreza y oportunidades, lo que induce a transitar a la discusión de la desigualdad social, paso que se asume en la sección siguiente de este documento.

2.2 El “Otro Chile”

Siendo consecuente con la lógica de la imagen presentada al inicio de este capítulo, las gráficas que siguen introducen esta sección, la del “Otro Chile”, con una imagen área de la zona sur de la región metropolitana de Santiago, por un lado, y con una de la zona oriente por el otro.

La segunda parece más acorde con la imagen del Chile de los “promedios exitosos”, que brota en la primera búsqueda de cualquier navegador, empero, no por más “bonita” niega la existencia de este otro Chile, que se intentará describir a continuación

Gráfica 12:
Imagen de la Zona Sur de la Región Metropolitana de Santiago de Chile



Fuente: Exposición Fotográfica 2015; Fotógrafo Guy Wenborne.

Gráfica 13:
Imagen de la Zona Oriente de la Región Metropolitana de Santiago de Chile



Fuente: Exposición Fotográfica 2015; Fotógrafo Guy Wenborne.

Entonces, como se pudo apreciar en la sección anterior, todos los datos presentados favorecen un balance -que a primera vista- parece positivo, muy positivo para Chile, y que en parte lo es, sería absurdo negar esta cuota de verdad.

Sin embargo, persiste una deuda importante: superar la desigualdad social en el país, prácticamente, transversal a todos los ámbitos del desarrollo. Especialmente, en la desigual distribución de los ingresos y en las brechas territoriales.

En “Chile, el 1% de la personas con mayores ingresos concentran el 30,5% de los ingresos totales” (Fundación Sol, 2016)⁴².

Más complejo aún: el país no alcanza una reducción de la desigualdad a los mismos ritmos en los que logra reducir la pobreza e indigencia medida por ingresos; siguen creciendo las brechas entre la calidad de vida de los más pobres, respecto a los más ricos, con una clara configuración territorial, donde los promedios nacionales invisibilizan que esta reducción de la pobreza – a su vez- viene implicando la concentración del fenómeno en ciertos territorios, algo nos adelantó la gráfica sobre el índice de pobreza multidimensional regional por regiones, en cuanto a las diferentes lecturas entre una región y otra.

⁴² Artículo publicado en la siguiente dirección electrónica : <http://www.fundacionsol.cl/tema/desigualdad/>

Esta última afirmación sobre la configuración de las brechas territoriales respecto a los costos de la disminución de la pobreza, según el modelo de desarrollo y las políticas implementadas, es relevante para la investigación.

¿Por qué es relevante?

Porque “las políticas públicas no son intervenciones neutras, pues ellas surgen de un proceso político y se deciden políticamente” (Olavarría, 2012:11)⁴³.

El modelo de desarrollo en Chile se ha basado desde la recuperación de la democracia (en la década de los noventa) en el fortalecimiento de una economía de libre mercado y en la generación de políticas hiperfocalizadas en familias y personas en situación de pobreza, en el marco de una conceptualización tradicional del fenómeno, es decir, comprendido y medido por ingresos.

Por lo cual, el ingreso de las familias al sistema de protección social se ha dado (y sigue dándose) desde instrumentos de clasificación socio-económica como una característica basal en el funcionamiento de las políticas nacionales, de allí, que el rol de las políticas y programas sociales en términos de sus objetivos de intervención, corresponden a un aspecto clave para intencionar –o no– la reproducción de brechas, en ingresos y territoriales.

Para el PNUD, en cuanto a Chile:

“Los datos más recientes (2011) muestran que el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso per cápita del hogar se empuja sobre un 50%, siendo este el nivel más alto entre los países de la OECD, que en promedio presentan un coeficiente de Gini de solo 31%... la brecha de ingresos entre el 20% más rico y el 20% más pobre (ingreso per cápita del hogar) se ha reducido desde 13 veces en 1990 a 10,9 en 2011, pero sigue siendo muy elevado si se compara con el nivel promedio de los países de la OECD (5,4)” (PNUD, 2014)⁴⁴.

Además, esta reducción del coeficiente de Gini en Chile, sigue constituyendo una disminución que en términos porcentuales es muy inferior frente a lo que ha sido la

⁴³ Para completar la cita: “...las decisiones de política pública son, con frecuencia, más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política... el resultado de un conjunto de interacciones entre actores de poder, en las que los valores, coyunturas, instituciones y cultura juegan también un rol”.

⁴⁴ Consultado el 17/03/2014 en <http://www.pnud.cl/areas/2.asp>.

disminución porcentual de la pobreza en las últimas décadas, o el propio crecimiento del país durante los últimos 25 años.

Según muestran los análisis del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, en el Informe de Desarrollo Social (IDS) del año 2014, “Chile es uno de los países con mayor desigualdad del mundo, a lo que se añade el bajo nivel de ingresos que tiene una parte importante de hogares en el país, donde cerca de dos terceras partes posee un ingreso inferior al ingreso promedio nacional” (MDS, 2014:15).

En la revisión acuciosa de este informe del MDS (2014), en particular de la sección “Diagnóstico de la Desigualdad de Ingresos Chile”, destacan los siguientes elementos -o ideas fuerzas- a modo de resumen⁴⁵:

- El país mantiene una desigualdad que en promedio es mayor a la región y los países de la OCDE.
- Más del 50% de los hogares chilenos vive con menos del ingreso mensual promedio (851.070 pesos; 1207 dólares).
- Solo el 28% de los hogares en el país viven con más del ingreso mensual promedio.
- En el decil más pobre del país, el ingreso laboral apenas llega al 40% del total del ingreso mensual del hogar.
- Y el ingreso mensual de este decil más pobre del país, es menor a la mitad del salario mínimo de Chile (240.000 pesos – 341 dólares), es decir, es menor a (120.000 pesos - 170 dólares).
- El 50% de la población ocupada gana menos de 300.000 pesos (425 dólares).

⁴⁵ Esta sección del Informe, fue elaborada con base a las siguientes fuentes: CEPALSTAT 2014; CASEN 2011; Del Instituto Nacional de Estadística se consultaron las siguientes encuestas: Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE), Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI) y VII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) 2011- 2012; También se consultó la Encuesta Financiera de Hogares 2011 -2012 del Banco Central de Chile y la Encuesta a la Familia y Recursos del FOSIS (2013).

- Más del 70% de los/as trabajadores/as tienen ingresos mensuales menores que el promedio nacional.
- La tasa promedio del desempleo entre los años 2010 – 2014 fue de 6,8%, lo que para muchos/as analistas, incluso para el Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS) evidencia que el problema en la inseguridad económica no es la ausencia de empleo, sino la calidad del mismo, que concentra los mayores problemas de protección social en los deciles más pobres de la población.

De esta manera, a partir de los datos consultados en el Informe de Desarrollo Social 2014, sobre los elementos centrales del diagnóstico en materia de las brechas por ingresos que se realiza desde el Ministerio de Desarrollo Social, se elabora un ejercicio comparativo (tabla 5) entre el decil más pobre y el más rico, a modo de ejemplificar cómo se materializan (algunas) desigualdades en ámbitos tan relevantes para la vida y el desarrollo, como lo son la distribución de ingresos, la educación y datos de género.

Tabla 5:
Análisis Comparativo Entre el Decil Más Pobre y el Más Rico de Chile

Indicadores con promedios nacionales.	Decil	
	I	X
Ingreso promedio mensual (1207USD)	Menor 170 UDS	
Promedio del ingreso laboral mensual (73%), en el total de ingresos mensuales por hogar	40%	
Tasa de ocupación (52%)	30%	68%
Promedio de ocupados/as por hogar	0,57%	1,70%
Tasa de participación (56%)	38%	70%
Tasa promedio de desempleo: 6,8% entre el 2010 - 2014	mayor 8%	menor 2%
Tasa de Participación de la mujer en el mercado laboral	28%	79,40%
% porcentaje de trabajadores/as asalariados/as que han firmado contrato (86%)	63%	95%
% de trabajadores/as con baja protección laboral (13% sin contrato, ni prestación social)	35%	4%
Trabajadores/as en una jornada parcial involuntaria	mayor 50%	27%
Años de Escolaridad	8,5	15,2
Trabajadores/as con educación universitaria o más	2,10%	62,90%

Fuente: elaboración propia, 2015. Con base al IDS del MDS 2014.

En el informe del MDS 2014, existe una ausencia total de datos territoriales y de un análisis y/o diagnóstico sobre el comportamiento de la pobreza en las regiones, sobre todo, cuando Chile mantiene brechas socio-espaciales significativas que impactan negativamente en la conformación equitativa de estructuras de oportunidades, tanto en lo productivo, como en la capacidad de participación y decisión política, y en la obtención beneficios sociales de la ciudadanía.

Para esta investigación, tomando los datos actualizados del Departamento de Estudios del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del nivel central (2015)⁴⁶, se construyó una tabla (nro. 6 “Comparación Indicadores de Pobreza en las Regiones de Chile” que muestra el comportamiento de indicadores entre una región y otra, dando cuenta de una heterogeneidad existente en el país.

En esta tabla comparativa, se revelan los siguientes aspectos:

- Se refleja como los indicadores de pobreza varían entre regiones: mientras regiones como Magallanes están muy por debajo del promedio de pobreza nacional, regiones como el Bio Bio y la Araucanía lo superan notablemente.
- Otro dato que llama la atención, es como una región con un indicador de pobreza inferior al promedio nacional, eleva notablemente el porcentaje en la medición de pobreza regional multidimensional, según el promedio nacional (regiones de Tarapacá Antofagasta y Atacama, por ejemplo).
- Es notable la desactualización de datos en el IDH, Índice de Competitividad y el propio Índice de GINI, a nivel de todas las regiones⁴⁷.
- Se presenta el número *comunas de gestión crítica* por región (esta clasificación se explica más adelante, en la sección “Estrategia de Intervención del Programa Más Territorio, punto focalización territorial).

⁴⁶ Solicitud realizada por la Unidad de Gestión Territorial de la Subdirección Nacional de Gestión de Programas, elaborados para el proceso de Focalización del Programa Intervención Integral en Territorios Vulnerables (Programa Más Territorio).

⁴⁷ Lo que genera interrogantes sobre cómo se construye la fundamentación de las políticas que promueven desarrollo regional en el país, sino se cuentan con datos actualizados. También, es preocupante que no se invierta en conocer los avances en materia de innovación en las regiones, en tanto esto es un factor clave para la promoción sustentable del desarrollo.

Aquí, lo que vale la pena destacar es que las comunas en el país son altamente diversas, lo que hace complejo la constitución de un diagnóstico nacional sobre escalas menores a la comunal, que es donde tiene su expresión más concreta el fenómeno de la pobreza y la desigualdad.

Tabla 6:
Indicadores Regionales de Chile

Región	Población Total 2014 (Estimación INE 2014)	% Población en Situación de Pobreza por ingresos (CASEN 2013)	% Población en Situación de Pobreza Extrema por	% Población en Situación de Pobreza Multidimensional (CASEN 2013)	GINI (CASEN 2006. Revisión descriptiva de la desigualdad en el ingreso de las regiones en Chile, Mideplan)	IDH Regional. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004)	Índice de Competitividad Regional ICORE 2013-2014 (UDD)	Nro de Comunas por Región	Nro de MGA (Actualización tipología Municipal SUBDERE 2014)	Nro de MGI (Actualización tipología Municipal SUBDERE 2014)	Nro de MGC (Actualización tipología Municipal SUBDERE 2014)
1 Tarapaca	328.782	8,2	2,2	17,8	0,47	0,905	0,42	7	3	2	2
2 Antofagasta	613.328	4	1,1	20,7	0,46	0,906	0,55	9	6	2	1
3 Atacama	308.247	7,3	2	26,2	0,47	0,898	0,38	9	4	5	0
4 Coquimbo	759.228	16,2	5,3	21,6	0,51	0,888	0,30	15	2	8	5
5 Valparaíso	1.808.300	15,6	4,5	18,0	0,49	0,919	0,49	38	10	18	10
6 O'Higgins	910.577	16	4,7	21,1	0,49	0,886	0,32	33	4	18	11
7 Maule	1.035.593	22,3	5,9	21,9	0,52	0,858	0,25	30		22	8
8 Bio Bio	2.100.494	22,3	8	22,4	0,53	0,92	0,44	54	3	15	36
9 Araucanía	983.499	27,9	10,6	28,5	0,55	0,853	0,11	32	2	4	26
10 Los Lagos	834.714	17,6	5,7	26,1	0,52	0,931	0,30	30	3	13	14
11 Aysén	107.334	6,8	1,6	22,3	0,46	0,9	0,43	10	0	4	6
12 Magallanes	163.564	5,6	3,2	11,8	0,5	0,928	0,60	10	1	3	6
13 Metropolitana	7.228.581	9,2	2,6	18,0	0,55	0,952	0,76	52	28	15	9
14 Los Ríos	401.548	23,1	8	22,9	Sin dato	Sin dato	0,25	12	0	7	5
15 Arica y Parinacota	235.081	14,6	4,7	23,6	Sin dato	Sin dato	0,22	4	0	2	2
Total País	17.818.870	14,4	4,5	20,4	0,54	0,903	-	345	66	138	141

Fuentes FOSIS: SGI al 23/06/2015, se excluyen proyectos no contratados

(*) Extrema pobreza es una categoría que está contenida en la categoría Situación de Pobreza

Para Regiones Arica y Parinacota y Los Ríos, No hay información para GINI e IDH, porque fueron creadas en octubre del año 2007

Fuente: elaboración propia, 2015. Con base a los datos consultados al departamento de Estudios del FOSIS.

Aun cuando son escasos los estudios del sector público sobre el comportamiento de la pobreza en regiones, en comunas y espacios de menor escala en el país, especialmente desde la perspectiva de la desigualdad social, que claramente dota al proceso de un ángulo de análisis mucho más crítico sobre los avances y desafíos de las políticas, existen algunos documentos, estudios o informes nacionales, que aportan sustantivamente a este debate⁴⁸.

A continuación se prestan datos y análisis de tres fuentes importantes:

- (i) Estudios generados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP.
- (ii) Datos del Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS), que complementan la tabla presentada anteriormente (nro. 6), respecto a la taxonomía de comunas según la concentración de pobreza y vulnerabilidades.
- (iii) Datos de la Universidad Autónoma de Chile, con su reciente publicación (marzo del 2016) de un índice de desarrollo regional (IDERE), desde un enfoque multidimensional.

Primero. Hallazgos de los estudios del Rimisp (2011). El Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad en su versión 2011, presenta un diagnóstico sobre la dimensión territorial en el problema de la desigualdad y la pobreza en América Latina, realizado con base a datos censales de 11 países, considerados 10 mil municipios. Uno de los países que formó parte del estudio fue Chile.

⁴⁸ Algunas contribuciones nacionales que destacan son: los informes anuales del Centro Latinoamericano Para el Desarrollo Rural Rimisp, sobre Pobreza y Desigualdad, en sus versiones 2011, 2013 y reciente publicación 2015 (presentado en abril del 2016, que incorpora la construcción de índice de equidad territorial), los aportes de la Universidad Autónoma de Chile, que elaboró para el 2016, el primer índice de desarrollo regional del país (IDERE), con base al enfoque multidimensional de la pobreza presentado por el Ministerio de Desarrollo Social de Chile en el primer trimestre del año 2015. También destacan la incorporación de la línea territorial en la Universidad de Chile, desde el año 2015, en tanto línea de investigación.

Los análisis señalan:

“Que casi un 10% de la población de 11 países vive en 1.260 municipios que han experimentado cambios positivos en ingreso o consumo per cápita, incidencia de pobreza y distribución de ingreso, cifras que muestran que el crecimiento con reducción de pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso es posible en América Latina, aunque es la excepción más que la regla. Por su parte, mientras que las dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza están en el 32% de los municipios, donde vive el 24% de la población, las dinámicas de crecimiento con reducción de la desigualdad son mucho menos frecuentes (13% de los municipios donde vive el 10% de la población)” (Rimisp, 2011: 16).

Estos datos siguen reflejando como la desigualdad se consolida en espacios territoriales y como el fenómeno de la desigualdad presenta grandes complejidades, incluso, por sobre la pobreza.

Lo importante del estudio, para el caso chileno, es que dentro de los hallazgos a los que se llegan con este diagnóstico, es que todos los países presentan territorios rezagados, y de esto, es necesario hacerse cargo.

Se indica: “independientemente del resultado promedio general que muestra el país en materia de indicadores socioeconómicos, tanto en salud, como en educación, dinamismo económico y empleo, ingresos y pobreza, seguridad ciudadana e igualdad de género, en todos los casos existen territorios sub-nacionales significativamente rezagados” (ibídem: 20).

Se concluye que los niveles de desigualdad social desde la perspectiva territorial son mayores en países con estadísticas de crecimiento más favorables, por sobre los países donde la dimensión económica del desarrollo ha sido inferior.

Segundo. Hallazgos en los trabajos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS, 2015). Otro documento que aporta datos sobre las asimetrías territoriales y su

relación con la pobreza, es la propuesta de focalización territorial desarrollada por el FOSIS (2015) para la implementación del Programa Piloto Más Territorio⁴⁹.

El FOSIS tomó de base la tipología desarrollada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)⁵⁰, del Ministerio del Interior, del año 2009⁵¹. Esta clasificación territorial se realizó con base a cuatro variables: Porcentaje de Dependencia al Fondo Común Municipal (FCM)⁵²; población; porcentaje de pobreza por medida por ingresos; y porcentaje ruralidad.

La tipología organiza el total de comunas de Chile (345) en tres tipos de Municipios: Municipios con condiciones de gestión autónoma (MGA); Municipios con condiciones de gestión intermedia (MGI); y Municipios con condiciones de gestión crítica (MGC).

Los MGC dependen básicamente del traspaso de recursos a través del Fondo Común Municipal, son territorios fundamentalmente rurales (70%), de baja población (con algunas excepciones), y con altos niveles de concentración pobreza por ingreso.

Entre los resultados del FOSIS, destaca que de los 345 municipios a nivel nacional, con la actualización de datos de esta tipología, el 40% (141) de los municipios, donde reside el 20% (3.563.875 Habitantes) de la población total del país, se sitúan en la clasificación *clúster de gestión crítico*, que se caracterizan por un promedio de casi 20% de concentración de pobreza en las comunas, donde habría que destacar que más del 65% de las comunas de este 40% del total de municipios de *gestión crítica*, superan la media nacional de pobreza (14,4%).

Tercero. Hallazgos de la Universidad Autónoma de Chile. El índice de desarrollo regional (IDERE) presentado a principios del año 2016 por el Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM), de la Universidad Autónoma de Chile, ratifica que “no da lo mismo dónde nacer o vivir para acceder al aparente exitoso ‘Chile de los

⁴⁹ Especialmente, los estudios generados por la Unidad de Gestión Territorial de la Subdirección Nacional de Programas del Fosis del nivel central, entre los años 2014 y mediados del 2016, con apoyo del Departamento de Estudios de la institución.

⁵⁰ La Subdere, en una Subsecretaría Nacional que depende el Ministerio del Interior de Chile, que tiene como objetivo “impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de poder político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipio”. Consultado el 25/05/2016 en la dirección: <http://www.subdere.gov.cl/>

⁵¹ Consultado de la Minuta de trabajo nro. 9 del Programa Mas Territorio del Fosis (2015).

⁵² Al respecto, el Fondo Común Municipal “constituye la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos. La propia Constitución Política chilena en su Artículo 122, lo define como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Asimismo, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, a través de su Artículo 14, le confiere la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”, consultado (el 11/04/2016) en la siguiente dirección electrónica: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-77206_recurso_1.pdf

promedios’.

Además de la ya conocida y estudiada inequidad socioeconómica del país, se debe considerar la significativa desigualdad a escala regional, expresada en una amplia gama de indicadores” (ICHEM, 2016:08).

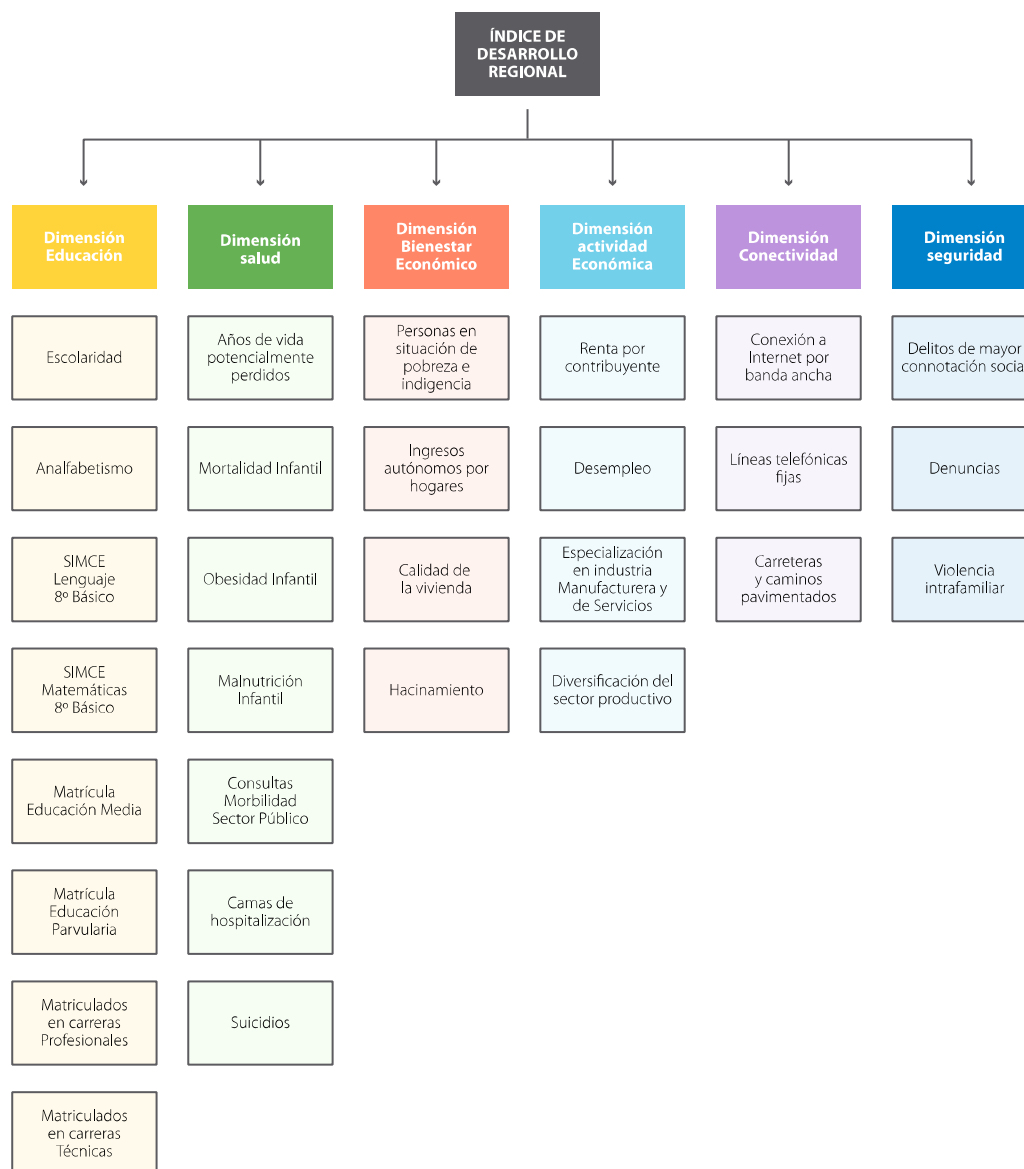
El estudio que presenta el ICHM (2016) ratifica las contradicciones entre los promedios nacionales y los promedios regionales, así como los promedios entre regiones. Proporciona un análisis sobre las trayectorias de las regiones en seis dimensiones (educación, salud, bienestar socioeconómico, actividad económica, conectividad y seguridad) (ver gráfica).

Formula un ranking nacional que ordena las quince regiones del país según la medición. Los resultados muestran como el “desarrollo” se articula en el país en torno a la proximidad de la Región Metropolitana (con excepción de Magallanes)⁵³, mostrando un nivel de rezago mayor en la zona sur del país.

Por lo tanto, los tres estudios ratifican que existen brechas importantes entre los promedios nacionales, entre estos y las regiones, y muy especialmente entre promedios nacionales y regionales con realidades comunales, siendo que existen en el país territorios rezagados con una mayor concentración de pobreza, que requieren de políticas públicas y programas sociales pertinentes a estas disparidades y una mayor coordinación intersectorial para abordar el problema de la desigualdad territorial y esta nueva expresión territorial de la pobreza multidimensional.

⁵³ El IDERE se construye a partir de 6 dimensiones y 29 indicadores; para revisar mayores detalles sobre indicadores, la metodología y los resultados desagregados por dimensiones, consultar la siguiente dirección electrónica: <http://ichem.uaautonoma.cl/>

Gráfica 14:
Dimensiones y subdimensiones del Índice de Desarrollo Regional de Chile
(IDERE, 2016).



Fuente: ICHEM, Universidad Autónoma, IDERE, 2016⁵⁴

⁵⁴ El informe completo del IDERE 2016, se puede revisar en la siguiente dirección electrónica (revisado el 06/09/2016): <http://www.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2016/03/IDERE-2016-INFORME-FINAL-ICHEM.pdf>

2.3 La Dimensión Política de la Desigualdad Social y Territorial en Chile

Otro elemento importante a destacar en la presentación de esta problemática de investigación, dice relación con el hecho de cómo estas dificultades referidas a las asimetrías territoriales y la concentración socio espacial de la pobreza, van permeando la calidad de los sistemas políticos y van permeando la calidad de la democracia.

Este es un aspecto clave para esta investigación, en tanto el ángulo de análisis sobre el tema de estudio está puesto en las políticas.

Si bien Chile mantiene buenos indicadores de gobernabilidad, estos dan cuenta de una dimensión instrumental y funcional del aparato público, por cierto, ancladas en el protagonismo de la Región Metropolitana.

El debate más reciente sobre la *calidad democracia*, entiende a la *legitimidad* como una categoría relevante y explicativa en el sistema político, para vincular a las estructuras e instrumentos de participación política, con la satisfacción sobre los intereses, necesidades y expectativas de la ciudadanía⁵⁵.

Estas consideraciones que pueden parecer difusas, pero a fin de cuentas van mostrando cómo se desarrolla en el país una cultura de mayor *descentralización política*, que aporte al fortalecimiento de capacidades locales, mediante liderazgos regionales y una mayor participación de las regiones en las decisiones de políticas y presupuestos.

En consecuencia, que dote a las políticas y acciones gubernamentales de mayor pertinencia respecto a las realidades locales, potenciando una participación ciudadana con agendas propias de los territorios, no tan centrada en las dinámicas nacionales donde las posibilidades reales de incidencia de la ciudadanía son escasas, muy condicionadas a solo procesos electorales y que van generando frustración, lejanía y desconfianza por parte de la ciudadana⁵⁶.

⁵⁵ Se sugiere revisar el texto KATZ, R.S. y MAIR, P., 2004, “El partido del Cártel” en Zona Abierta ns.108/9, pp. 9-42. Y revisar el análisis desarrollado en el Capítulo “Caso de Estudio”, sección “conceptos previos”:

⁵⁶ Una tipología conocida en los procesos de descentralización, es la definida por Finot (2001) y Boissier (2004), citada en Leyton (2006), que señala: “la descentralización se puede presentar en tres formas: Funcional, cuando se crea un ente con personalidad jurídica, normas y presupuestos propio, y su accionar está limitado a una función, actividad o sector (por ejemplo, una empresa pública generadora de energía eléctrica). Territorial, cuando se crea un ente con las características señaladas, de alcance multisectorial, pero cuya actuación se restringe a un espacio político administrativo definido (por ejemplo, un gobierno regional). **Política**, cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados (por ejemplo, un municipio)” (Leyton, 2006:5).

Según datos del Servicio Nacional Electoral de Chile (SERVEL), 50% de los/as ciudadanos/as que forman parte del padrón electoral no fueron a votar en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013; 60% no lo hizo en las elecciones municipales del año 2012⁵⁷.

Algunos analistas políticos señalan que la democracia chilena está en crisis; ¡el voto!, el resultado de la lucha de 17 años de resistencia popular contra la dictadura militar, parece que ya no convoca a la ciudadanía.

Cifras de la Encuesta del Centro de Políticas Públicas (CEP) 2013 señalan que el 50% de las personas en Chile, se mantienen al margen de este “ritual” de la democracia, y del otro 50%, que sí vota, más del 40% posee un discurso anti partidista.

Para complejizar más el escenario, recientes encuestas (Junio del 2015) muestran como la desaprobación de los/as ciudadanos/as sobre la gestión del gobierno de turno parece ser “la norma” en los últimos períodos presidenciales, así lo señalaba el titular de uno de los principales diarios digitales del país, El EMOL, que publicó: “Adimark: Aprobación a Bachelet llega a su punto más bajo y rechazo igual al de Piñera en 2011.

El respaldo a la Presidenta descendió a un 27%, mientras que su desaprobación alcanzó un 68%, asemejándose a la obtenida por el ex mandatario en el clímax del conflicto estudiantil”⁵⁸.

Publicaciones de la Adimark 2016 (mayo) confirmaron que “todo puede ser peor” cuando se trata de la aprobación de la gestión de gobierno. Cuando se preguntó a la ciudadanía “Independiente de su posición política, ¿usted aprueba o desaprueba la forma como Michelle Bachelet está conduciendo su gobierno?”, solo el 24% aprobó la gestión de la presidenta Bachelet; 72% de los/as encuestados la desaprobaron; 3% dijo “no saber y un 1% no respondió

Los resultados empeoran cuando se pregunta en la misma encuesta por la gestión del gobierno en general. Ante la pregunta “Independiente de su posición política, ¿usted aprueba o desaprueba la forma como el gobierno está desarrollando su labor?”, arrojó un 18% de aprobación y un 80% de desaprobación⁵⁹.

⁵⁷ Estos datos pueden ser consultados a través de la siguiente dirección electrónica: <http://www.servel.cl>

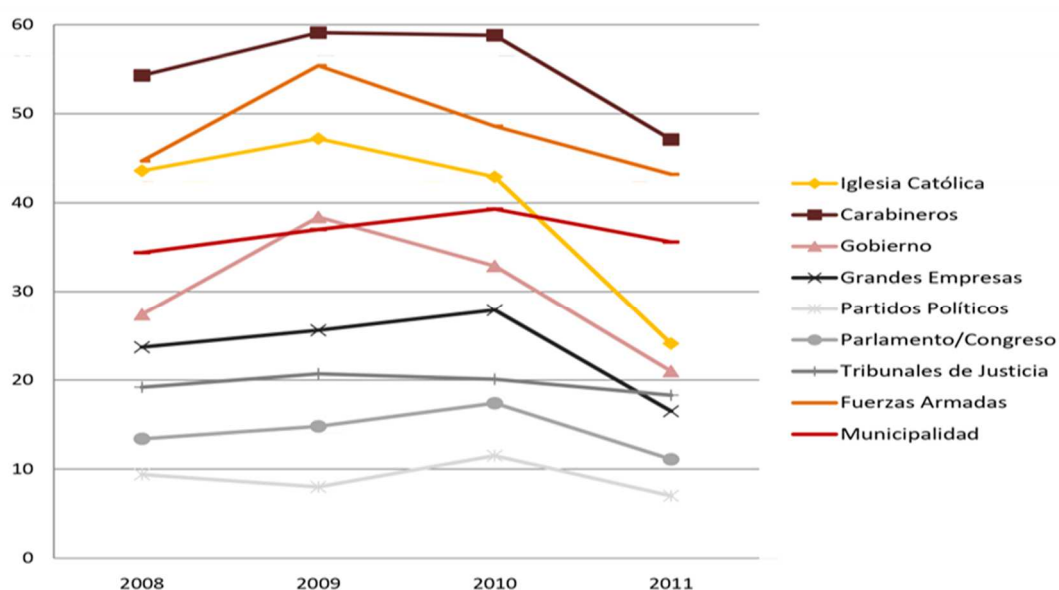
⁵⁸ Consultado el 14/08/2015, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/07/06/724627/Aprobacion-de-Bachelet-en-encuesta-Adimark.html>

⁵⁹ Situación que ha venido empeorando con los recientes datos de la CEP publicados en agostos del año 2016, donde la aprobación al gobierno apenas alcanzo el 15% de los/as encuestados/as.

Lo que muestran los datos es una desconexión entre la sociedad chilena y su diseño institucional democrático, con el gobierno y con todas las instituciones en general.

Ya lo adelantaba en el año 2011 la encuesta de la Universidad Diego Portales (UDP), cuando al consultar a los/as ciudadanos/as por cuánta confianza tenían en las instituciones públicas, resultó que unánimemente, la confianza de los/as chilenos/as viene en una curva descendiente:

Gráfica 15:
Percepción de la Confianza en las Instituciones en Chile



Fuente: Encuestas UDP, 2011.

En este contexto, la dimensión política e institucional del desarrollo regional en las políticas públicas se convierte en un espacio de posibilidad para la reconstrucción de confianzas y voluntades entre la ciudadanía y el Estado.

Y esto será posible, en la medida en que el discurso político sea adecuadamente operacionalizado en el campo de las políticas, como respuesta coherente del Estado hacia las demandas ciudadanas.

A razón de esto, preguntarse por los territorios, por sus capacidades y por sus condiciones, en términos de contribuir desde las políticas y los programas sociales, a la conversión de administraciones locales a verdaderos gobiernos locales, y a contribuir a la superación de la pobreza desde lógicas integrales, basadas en el reconocimiento de las personas como sujetos/as de derechos, tiene que ver con una preocupación por el

incremento de la democracia, sin duda, por el incremento de las oportunidades y de un desarrollo con justicia social.

Esta reflexión, y el conjunto de constataciones señaladas, invita a trascender la idea de que el fin último de las políticas para la superación de la pobreza está en aumentar ingresos en las familias *per se* caminó al desarrollo; se trata de una reflexión profunda, donde aumentar ingresos es un medio; el mejoramiento de las condiciones de vida y la “nivelación de la cancha” en el acceso de oportunidades tiene mayor sentido como finalidad de las políticas.

El territorio, en su comprensión de contexto de oportunidades, espacio de relaciones sociales, y por qué no decirlo, como espacio de relaciones y conflictos de poder, forma parte de los factores que determinarán la superación de la pobreza desde una mirada integral, donde sí importa que el aumento de ingresos forme parte de una ecuación que lo vincula a una lógica de derechos, donde el lugar de residencia aporta valor a la vida de las personas, las familias y las comunidades.

De ahí, que el problema que sustenta esta investigación sea la constatación de una concentración socio espacial de la pobreza en Chile, lo que incide en la (re)producción de brechas de oportunidades entre los/as habitantes de un territorio respecto a otro.

También, la constatación de que tal concentración puede estar favorecida por la ausencia del enfoque territorial en los programas sociales de país, disminuyendo indicadores tradicionales de pobreza, sobre costos de reproducción de brechas, esto, a partir de una ausencia de programas que incorporen esta perspectiva.

Dado este marco, el objeto de estudio de esta investigación permite identificar factores que determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para combatir la desigualdad, tema que se explica en el segundo punto de este capítulo.

2.4 Metodología de Investigación

En esta sección se desarrolla el conjunto de aspectos metodológicos correspondientes al objeto de estudio, así como las preguntas, supuestos y objetivos de investigación, también, las definiciones sobre el tipo y diseño que se utilizó, lo que incluye las técnicas para el levantamiento y análisis de la información, y los detalles de la muestra e instrumentos aplicados.

2.4.1 Objeto de Estudio

Esta investigación distingue tres aspectos constitutivos del proceso de construcción de una tesis doctoral, como lo son: tema, problema y objeto de investigación (Anduiza Eva; Crespo Martínez; Méndez Iago, 2011).

El tema de investigación es la dimensión territorial de la desigualdad social en la pobreza, con énfasis en identificar roles y desafíos que en esta materia tienen las políticas públicas, y más específicamente, los programas sociales que buscan contribuir a la superación de la pobreza.

En este marco, se privilegió para la delimitación del problema de investigación, la selección de uno de los países de la región con mayores niveles de crecimiento económico durante las últimas décadas: Chile.

La opción por Chile, busca estudiar, precisamente, las tensiones del fenómeno de la desigualdad respecto a la concentración socio espacial de la pobreza, donde la disminución de indicadores por ingreso no tiene una necesaria correlación con la disminución de brechas sociales desde una perspectiva más integral.

Por lo tanto, el problema de investigación (presentado en la primera sección de este capítulo), es la concentración socio espacial de la pobreza en Chile, junto a la constatación de una baja –o nula- presencia del enfoque territorial en los programas sociales, siendo la perspectiva territorial una propuesta de enfoque teórico clave para la promoción del desarrollo inclusivo en los países.

En esta línea, se trabajó con el método *estudio de casos*, seleccionando como *objeto de estudio*, el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto “Intervención Integral en Territorios Vulnerables”, o Programa Más Territorio, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile

(MDS), para identificar factores que determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza.

Según Coller “un caso de estudio es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teórica o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller, 2000: 29).

Precisamente, se seleccionó el Programa Más Territorio, porque parte de los mitos de la investigación tienen que ver con la creencia de que tanto problemas como casos de estudios –generalmente- corresponden a situaciones negativas.

Citado en Fidias (2006), en relación a los mitos de investigación⁶⁰, Méndez (2001) propone que:

“Es importante destacar que el planteamiento del problema equivale a lo que es objeto de conocimiento científico. Por lo anterior, la palabra problema no se refiere a que el investigador deba identificar situaciones desfavorables o negativas. Eventos o situaciones positivas pueden ser descritas y presentarse con la denominación problema de investigación” (Fidias, 2006:75).

Un análisis que aplica para este estudio de casos. De ahí, la relevancia del Programa Más Territorio como objeto de estudio, en tanto es un programa que viene reportando resultados positivos sobre las contribuciones del enfoque territorial en el desarrollo de nuevas estrategias para la superación de la pobreza en Chile, desde una mirada más integral, que reconoce la multidimensionalidad de los fenómenos de la pobreza y la desigualdad en el país.

En relación a esto, pueden concretarse en seis las razones que fundamentan la selección del programa.

⁶⁰ En el mismo documento, Arias (2006), cita a Maritza Montero (1994), cuando señala: “el mito es definido como una fábula, como una ficción alegórica. Es un relato surgido a partir de algunos hechos reelaborados por el deseo y la imaginación, que a partir de ellos genera un nuevo discurso, el mitologema, el cual recrea lo sucedido... La construcción psicosocial de un mito pasa por un proceso en el cual un objeto psicológico (hecho o personaje) se transforma y distorsiona mediante atribución de rasgos, características y acciones; la marginación de aspectos positivos o negativos, según la evaluación que reciba... El carácter distorsionador del mito lo liga a su vez, a procesos ideologizadores”, por lo cual, “a los efectos de este libro, se define el mito como un invento erróneo producto de una creencia falsa o infundada, que se transmite en una comunidad estudiantil y que lamentablemente se ve reflejado en la elaboración de tesis y proyectos de investigación” (Arias, 2006:19).

Primero, porque surge como contribución del FOSIS al actual Programa de Gobierno de Chile (2014-2018), y a las definiciones estratégicas del Ministerio de Desarrollo Social, respecto a la nueva propuesta de enfoque de pobreza multidimensional y a la necesidad de fortalecer el Sistema de Protección Social en el país.

Segundo, el Más Territorio es un programa nacional en fase piloto, prioridad de la gestión directiva del Fosis y del MDS; de hecho, del año 2015 al año 2016, contó con un aumento presupuestario del 100% de los recursos asignados al programa, pasando desde un millón de dólares anuales, a dos millones y medio de dólares anuales.

También, se incrementó en más del 200% su cobertura: paso de seis pilotos ubicados en seis comunas de cinco regiones del país, a un total de veintiún pilotos ubicados en veintiún comunas a nivel nacional, de las cuales, seis están en su segundo año de intervención (fase 3), y quince nuevos territorios en su primer año de intervención (fase 1 y 2)⁶¹.

Tercero, porque su marco conceptual hace referencia a la desigualdad social, situando al enfoque territorial como una perspectiva teórica transversal, lo que es coherente con el marco teórico de esta investigación.

El programa representó una gran oportunidad para problematizar el nivel de coherencia (y consistencia) entre los planteamientos teóricos actuales, sobre cómo superar una pobreza desde el reconocimiento de brechas territoriales, con las políticas y las prácticas, muchas o pocas, que se estén desarrollando en el país.

Una oportunidad de estas características no solo nutre el debate académico, también permite la sistematización de procesos de intervención relevantes e innovadores en el tema de investigación de esta tesis doctoral, y facilita el levantamiento de aprendizajes y la generación de propuestas oportunas para el propio programa, pues como se dijo, los resultados buscan contribuir a su diseño final, que según ha señalado la institución, debería estar culminado para el mes de junio del año 2017, donde cierra su fase piloto.

Cuarto. Se eligió el Programa Más Territorio porque desarrolla una propuesta de focalización territorial que implica a los tres niveles de gobierno (nacional, regional y comunal) en un intento por incorporar el concepto de multiescalaridad desarrollado por la CEPAL – ILPES (2013) , desde la fase cero del Programa

La focalización se realiza en tres pasos: el primero, da cuenta de un diagnóstico nacional, que ordena las comunas según la concentración de pobreza; luego, desde la

⁶¹ Ver la sección de este Capítulo: “Presentación del Programa Más Territorio”, que muestra los datos de presupuesto y focalización (localización y cobertura).

dirección nacional del Fosis se informa a las regiones el alcance de la cobertura y datos socio económicos de los municipios, siendo los equipos regionales quienes priorizan la comuna; en un tercer paso, se selecciona un territorio intracomunal (barrio o localidad), en acuerdo con el gobierno local.

Este aspecto de la metodología del programa es relevante para esta investigación. No es menor que la propia selección del *territorio vulnerable* sea un primer producto del proceso de intervención, derivado de una acción de diálogo inter-institucional entre los equipos del Fosis regional y los/as representantes del gobierno local.

Todo esto es un proceso digno de analizar y evaluar para su replicabilidad, porque incorpora aspectos cualitativos en la focalización que tensionan los matices propios de la forma de diseñar las políticas en Chile durante los últimos años, cuando menos, en la última década.

Específicamente, cuestiona a la focalización como un fin en sí mismo, y a la exclusividad de la lógica de clasificación socio económica para estimar y seleccionar a los/as participantes de los programas sociales.

En quinto lugar, se eligió el Programa Más Territorio porque trabaja en la escala intracomunal; una unidad de intervención poco o nada explorada en Chile, tanto para la generación de estadísticas territoriales, como para la implementación de programas públicos, con foco en el desarrollo social de territorios rezagados.

Como último punto, se seleccionó el Más Territorio porque su diseño programático busca generar innovación social, aportando elementos metodológicos al desafío de incorporar transversalmente la perspectiva territorial en toda la oferta programática del Fosis.

De estos argumentos, queda en evidencia la importancia del programa, tanto para el Fosis, como para el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y como referente metodológico de la incorporación de la variable territorial en los programas sociales en Chile.

2.4.2 Preguntas de Investigación

Dado el mapa de teorías y presentada la problemática de esta investigación, son dos las interrogantes que fundamentan este estudio. Cómo interrogante principal: ¿qué

factores determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas para la superación de la pobreza?.

Como pregunta secundaria, ¿qué aprendizajes podían obtenerse de la puesta en marcha del Programa Piloto Más Territorio, que dieran luces sobre los desafíos y el rol que tienen las políticas públicas en Chile para superar la pobreza y la desigualdad social desde una perspectiva más integral?.

2.4.3 Objetivos de Investigación

- Objetivo General

El objetivo general de esta investigación es identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, mediante el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio del Fosis, en el marco de la discusión sobre las implicaciones de la desigualdad social en la pobreza multidimensional.

- Objetivos Específicos

(a) analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial.

(b) Identificar los factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en el Programa Más Territorio, mediante el análisis de su proceso de implementación.

(c) Generar recomendaciones metodológicas para la territorialización de los programas sociales en Chile, destinados a intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial, a partir de los resultados de la investigación e identificación de los aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa Más Territorio.

2.4.4 Supuestos de Investigación

Según Coller (2000):

“Las personas que hacen investigación aplicada saben que no es raro encontrarse con alguna de las dos situaciones siguientes: primera, el investigador desarrolla una teoría, después de generar los datos y analizarlos. La teoría no es previa, sino el resultado del proceso de investigación. No existen hipótesis que se quieran demostrar o comprobar. En este caso, los resultados de las investigaciones no dejan de ser menos científicos o rigurosos siempre que se apliquen controles al proceso de investigación. Segundo, la producción de datos o información sobre la realidad y su análisis para generar teorías siguen un proceso dialéctico. Se pasa de un análisis a los datos, y de estos al análisis, con objeto de refinar la teoría emergente” (Coller, 2000:18).

Esta investigación se sitúa en el primer caso, es decir, para este estudio no se partió con una hipótesis que comprobar propiamente tal. Empero, si se contó con supuestos que determinaron las preguntas y objetivos de investigación.

Los supuestos dicen relación con los siguiente planteamientos:

Primero, la territorialización de los programas sociales en Chile, entendida ésta como la incorporación transversal de la perspectiva territorial y multiescalar del desarrollo en los diseños programáticos del Estado, corresponde a una acción estratégica para la superación de la pobreza multidimensional, que a su vez aporta sustantivamente, de forma directa o indirecta, en la lucha contra la desigualdad social en el país.

Segundo, el estancamiento de la pobreza en Chile (desde 1996 fundamentalmente) en alguna medida se encuentra explicado por el énfasis programático del Estado en desarrollar intervenciones sociales en personas y familias casi exclusivamente, descuidando la reconstrucción del sentido y valor de lo público desde lo colectivo, es decir, desatendiendo la dimensión comunitaria y la construcción de redes como ámbitos relevantes para la superación de la pobreza multidimensional y la lucha contra las desigualdades.

En cuanto a los aspectos que explican el por qué no se formuló en sentido estricto una hipótesis al inicio del proceso de investigación, pues tiene que ver con que aparece

un contexto particular que se constató en la elaboración de la problemática, y que específicamente dice relación son los siguientes hechos:

- Chile es un país que logra disminuir casi a la mitad la pobreza en dos décadas, reflejando un balance muy positivo para las políticas sociales.
- Actualmente, Chile cuenta un gobierno que reconoce que el principal problema del país es la desigualdad social.
- De hecho, tanto el Ministerio de Desarrollo Social, como otros Ministerios y Servicios Nacionales, en general declaran la importancia de trabajar siempre con las regiones, valorando toda gestión programática que se oriente al fortalecimiento de las capacidades regionales y locales.
- Por otra parte, durante los años 2014 y 2015, estuvo en el debate público la agenda de descentralización. Se conformó una Comisión Nacional de expertos/as para este fin, y sigue en curso la discusión de las propuestas que generó este equipo; el propio Fosis, ha puesto al enfoque territorial como una de sus prioridades para la actualización de los programas⁶²
- Finalmente, porque la hipótesis de este trabajo estaba en afirmar que el enfoque territorial aporta a superar una nueva expresión de la pobreza, dada por la dimensión territorial del fenómeno, lo que se vuelve supuesto y constatación en la medida en que ya está efectivamente recogido por el caso de estudio, es decir, es una afirmación que forma parte del diagnóstico y el diseño del Programa Más Territorio.

Por lo tanto, la investigación parte de la constatación de condiciones que al menos instalan con relevancia la temática territorial para la superación de la pobreza y la desigualdad; además, que permiten “aprovechar” un ejercicio programático vigente, aun

⁶² Para mayor información sobre las propuestas de descentralización, desarrollada por la Comisión presidencial, consultar el siguiente link: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>. Para conocer la agenda de descentralización desarrollada a la fecha (marzo 2016), liderada por la Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile, consultar: <http://www.descentralizacion.subdere.gov.cl/segundopilar.html>.

cuando sea de poca data, para contribuir mediante la investigación aplicada al proceso de desarrollo de nuevas estrategias de intervención con enfoque territorial para la promoción del desarrollo inclusivo en Chile.

2.4.5 Ángulo de Análisis

Como se ha dicho, el tema de investigación es la dimensión territorial de la pobreza, en el marco de la discusión de la desigualdad social. El problema es la concentración socio espacial de la pobreza en Chile a la vez de la constatación de la ausencia del enfoque territorial en los programas sociales (en los términos descritos en el marco teórico y la definición operacional de este estudio). El método de investigación seleccionado es el *estudio de casos*, para lo cual, se tomó como objeto el proceso de implementación de un programa social (Programa Más Territorio).

En este marco, el ángulo de análisis de la investigación son las políticas públicas, y concretamente, para la construcción de las propuestas, los programas sociales para la superación de la pobreza.

El análisis de políticas públicas como tal, surge en la década de los años veinte y treinta en Estados Unidos. A la fecha, son dos los enfoques que principalmente han dominado la discusión de este debate: una perspectiva politológica, y una perspectiva centrada en la racionalidad de las decisiones.

“La aproximación politológica se identifica con el marco conceptual del pluralismo, el estudio de casos como método de análisis y ha establecido como criterio de decisión de las políticas públicas a la racionalidad social, entendida como la integración de intereses diversos (Olavarría, 2012: 11).

En otras palabras, y siguiendo las definiciones del Olavarría (2012), en cita a Ascher (1994), las políticas operan como variable dependiente de las soluciones a los problemas sociales.

La segunda visión, está orientada a identificar soluciones eficientes, donde el análisis de políticas sirve a los actores de gobierno para tomar las decisiones con el mayor beneficio posible; es decir, operan como variables independientes.

Las definiciones actuales han ido integrando estos componentes, en la medida en que los problemas sociales se caracterizan por una complejidad creciente, y visto que la formulación de las políticas requiere de un sólido diagnóstico técnico, y de un contexto

donde el problema social que le da fundamento es reconocido por una mayoría de personas y representa una prioridad en la agenda política del gobierno.

Para esta investigación se asume que tal integración estaría contenida en la perspectiva politológica.

En esto, las políticas son el resultado de un proceso mayor: el proceso político, que también para Olavarria (2012) implica tres etapas: la primera está dada por los procesos electorales, donde los actores políticos, de poder, son tal, mediante la elección de la ciudadanía que los elige previas propuestas de gobierno.

La segunda etapa es el proceso de políticas públicas propiamente tal, donde se llevan a cabo las propuestas que fueron expuestas en el proceso electoral.

Algunos autores (Aguilar 1994, en cita a Laswell, 1951) también hacen algunas distinciones, que sitúan esta etapa en dos sentidos: (i) el proceso de elaboración y ejecución de la política en sí misma, (ii) la necesidad de conocimiento del proceso, donde toma relevancia este conjunto de datos e interpretaciones sobre la formación y ejecución de una política como tal.

La tercera etapa es la implementación de estas políticas, donde aparece el rol de la gestión pública.

De lo anterior, cuando este estudio refiere a su ángulo de análisis, corresponde a la prevalencia de la perspectiva politológica en los análisis y construcción de las propuestas, específicamente, a la segunda etapa, donde lo que se analiza a través del objeto de estudio es el sentido del proceso en tanto diseño e implementación de Programa Más Territorio.

Sin embargo, en la medida en que el proceso de políticas forma parte del proceso político en su conjunto, no es excluyente que cuando se estudia y contextualiza el objeto de estudio sea necesario, a modo de contexto precisamente, la referencia a hechos sociales, históricos, y a la relación de poder entre actores de la *arena política en Chile*, para la comprensión de la problemática de investigación y la pertinencia y alcances de los resultados de este trabajo.

2.4.6 Definición Operacional

Tomando en cuenta que los conceptos que aquí se introducen son desarrollados más ampliamente en el marco teórico de esta investigación, se ha estimado necesario establecer para la definición operacional que sustenta el objeto de estudio, cinco ideas

fuerza que buscan resumir los principales elementos teóricos y metodológicos sobre las implicaciones de la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales ejecutados en contextos que concentran desigualdades.

Primera idea: “dejar de ser un territorio rezagado implica generar cohesión social y territorial”. La cohesión social y territorial es un indicador claro de que un territorio deja de ser rezagado, y se convierte en un lugar de oportunidades para las personas, familias y comunidades.

La cohesión social y territorial corresponde a un aspecto relevante en toda estrategia de intervención social del Estado, a través de sus políticas y programas, para combatir brechas de oportunidades entre quienes viven en un lugar, respecto a otro.

Dada sus características cualitativas, constituye un desafío de diseño su operacionalización e inclusión efectiva en los programas sociales, expresada finalmente en resultados programáticos.

Segunda idea: “el desarrollo de los territorios implica la construcción y/o fortalecimiento de tejido social”. Esta idea hace referencia a la ineludible vinculación entre el enfoque territorial con la construcción de confianzas, entre actores/as comunitarios/as, y entre estos/as con los/as institucionales y políticos/as, y a su vinculación con la promoción de la participación ciudadana como medio y como fin a un mismo tiempo.

Tercera idea: “el desarrollo local tiene que ver con lo político y las políticas”. Sin un proyecto local no es posible hacer coincidir los intereses a lo interno y externo de un territorio.

El proyecto local es esencialmente un proyecto político, corresponde al espacio común para pensar y soñar el desarrollo, requiere de la gobernanza como modelo de acción para la gestión pública, y como un proceso que facilitará la coordinación de actores para llevar adelante acciones concertadas.

De lo que se trata es de conceptualizar al desarrollo local como un proceso que atribuye a una relación dialéctica entre visiones intra e inter-territoriales (desarrollo endógeno, desarrollo exógeno), incorporando de esta manera el concepto multiescalar del desarrollo.

Cuarta idea: “la focalización como un medio y no como fin en sí mismo”. Esta idea tiene que ver con desarrollar un proceso de focalización de territorios que concentran pobreza y vulnerabilidades, superando la trampa de los promedios nacionales y regionales, por lo tanto, visibilizando nuevas realidades comunales e intracomunales, y

por cierto, incorporando acciones innovadoras que doten de pertinencia y sostenibilidad los procesos de selección de los/as participantes de los programas sociales.

Quinta idea: “la innovación social es una de las claves para la generación de capacidades locales”.⁶³ Para los programas sociales, la innovación refiere a la “capacidad para combinar de un modo distinto el conocimiento existente, llevando a la práctica nuevas ideas, dirigidas a introducir cambios orientados a la creación de valor para los usuarios internos y externos. Esto supone vincular la capacidad creativa con la ejecución” (Fosis, Diccionario de Competencias, 2015:08).

En ese sentido, la innovación es fundamental para la sostenibilidad y trascendencia de toda estrategia de intervención social. Tiene que ver con la capacidad de los programas y las comunidades de poner en valor los territorios, convirtiendo sus particularidades en ventajas comparativas.

Vistas estas cinco ideas fuerza, se desprende lo que se entenderá en esta investigación por factores que determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, estudiados desde el proceso de implementación del Programa Más Territorio del Fosis, en tanto objeto de estudio.

A saber, conjunto de elementos conceptuales y metodológicos que determinan la territorialización de los programas sociales, por una parte, y el conjunto de condiciones institucionales, políticas y sociales que caracterizaron la puesta en marcha del Programa Más territorio, en seis comunas de Chile, entre enero del año 2015 y marzo del año 2016.⁶⁴

Específicamente, los aspectos conceptuales y metodológicos refieren a que estén presente en la estrategia de intervención de los programas sociales, el territorio como construcción social, una estrategia de focalización flexible y pertinente a las realidades locales, la multiescalaridad y la innovación social, como características transversales de la acción comunitaria e institucional.

Las condiciones políticas e institucionales darán cuenta, por su parte, de la pertinencia de la intervención analizada, respecto al Programa de Gobierno 2014 – 2018 de Chile, y de la capacidad institucional del Fosis para llevar adelante programas sociales con enfoque territorial.

⁶³ En esto, vale la pena precisar que para autores como Boisier, Garofoli, y Vásquez-Barquero, la creación de redes y la capacidad de innovación son aspectos fundamentales de la propuesta de desarrollo endógeno, en marco del enfoque de desarrollo territorial.

⁶⁴ Ver detalles de la localización y cobertura de programa, en la sección “Estrategia de Intervención del Programa Más Territorio”, punto “localización y cobertura.

En esto habrá de decirse que el Programa de Gobierno 2014-2018 no solo corresponde a la agenda de gobierno vigente, sustituye -de alguna manera- la figura de un Plan de Desarrollo Nacional, que para el caso chileno no existe en esos términos.

En cuanto a las condiciones sociales, de lo que se trata es de identificar capacidades sociales y comunitarias, existentes en los territorios para asumir un rol activo en el proceso de intervención del programa Más Territorio; a la vez de características geográficas y humanas que distinguen a un barrio o localidad, respecto a otro, estableciendo desafíos operativos, presupuestarios y metodológicos para la planificación de las actividades y la identificación de aprendizajes y nudos críticos a la fecha.

De esta manera, este conjunto de definiciones se concretaron en un diseño operacional que cuenta con tres dimensiones conceptuales, trabajadas en seis subdimensiones de análisis, constitutivas de veinte categorías que guiaron el levantamiento de la información.

Las tres tablas que siguen proporcionan detalles sobre el diseño operacional de la investigación. La nro. 7, ordena las categorías por subdimensiones y dimensiones de análisis.

Las tablas 8 y 9, muestran las preguntas que se formularon por cada categoría en el cuestionario con el que se levantó la información primaria. En estas últimas tablas, se incorporaron dos datos importantes. El primero, es el número con el cual figura la pregunta en el diseño original del cuestionario, que puede ser revisado en el anexo 1 de este trabajo.

El segundo, es la información por cada pregunta, sobre los/as informantes que la respondieron. Como se mencionó, no todos/as los/as informantes claves respondieron las treinta y siete preguntas. Para el caso de los/as profesionales del Fosis central, se excluyeron las consultas correspondientes a la realidad regional, comunal e intracomunal.⁶⁵

⁶⁵ Al respecto, en la tabla se emplea la siguiente nomenclatura: Técnicos/as del nivel central de Fosis: “central”; técnicos/as de las regiones del Fosis: “Región”; Participantes o beneficiarios/as del Programa Más Territorio, representantes de los comités barriales: “CB”; Participantes o beneficiarios/as del Programa Más Territorio, representantes de los comités institucionales: “CI”.

Tabla 7: Diseño Operacional de la Investigación		
Concepto central (variable independiente)		Factores que determinan, facilitan o dificultan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza.
Dimensión	Subdimensión	Categorías
1. Elementos Conceptuales y Metodológicos	1.Cohesión Social, Territorial e Innovación	1. Relaciones de convivencia entre vecinos/as.
		2. Relaciones de convivencia dirigentes/as (organizaciones)
		3. Integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la
		4. Innovación social
	2.Focalización Territorial	5. Selección de los territorios (criterios, actores, metodología)
	3. Multiescalaridad de la Intervención	6. Aportes del Gobierno Local en la implementación del programa
		7. Coordinación entre actores
		8.Aportes del trabajo de redes a la implementación del programa
		9. Existencia de Proyectos locales en los territorios
2. Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales	4. Oportunidad Política	10.Vinculación entre el Programa de Gobierno y Programa Más Territorio
		11. Convicción (voluntad política) del Fosis
		12. Capacidad Institucional del Fosis
	5. Dinámica local	13.Trabajo comunitario
		14. Trabajo entre instituciones comunales
		15. Confianza comunitaria
		16. Confianza Local
		17. Nivel de Satisfacción
3. Gestión de Conocimiento	6. Práctica Socio Política Local	18. Aprendizajes
		19. Facilitadores
		20. Dificultades

Fuente: elaboración propia, 2016

Tabla 8. "Operacionalización del la Dimensión I. Elementos Conceptuales y Metodológicos"

Subdimensión	Categorías	Nro. de preguntas en el cuestionario original / Pregunta		Técnicos/as		Participantes	
				Central	Región	CB	CI
1.Cohesión Social, Territorial e Innovación	1. Relaciones de convivencia entre	1	Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre los vecinos del barrio o localidad a la llegada del Programa?.		x	x	x
	2. Relaciones de convivencia dirigentes/as (organizaciones)	2	¿Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?.		x	x	x
		4	De acuerdo a su percepción, las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias que existían entre el barrio o localidad, a la llegada del Programa, fueron un factor:		x	x	x
	3. Integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna.	3	En comparación con otras zonas de su comuna, como percibía usted que era la integración del barrio o localidad con su comuna, a la llegada del Programa:		x	x	x
		5	En qué medida el trabajo en redes del programa ha sido un factor clave en promover la integración de su barrio o localidad con respecto a la comuna		x	x	x
	4. Innovación social	16	¿Qué tan innovador considera que es el Programa Más Territorio, respecto a otros programas sociales de gobierno?	x	x	x	x
		17	Si considera que el Programa Más Territorio es muy innovador o innovador, mencione la principal innovación que usted identifica:	x	x	x	x
		18	Considera que el aspecto que usted mencionó como innovación del Programa Más Territorio, ha sido determinante para su implementación?	x	x	x	x
2.Focalización Territorial	5. Selección de los territorios (criterios, actores, metodología)	6	De las proposiciones que se presentan a continuación seleccione la que mejor se ajusta a la realidad del barrio o localidad donde se ejecuta el Programa Más Territorio.		x	x	x
		7	De acuerdo a su experiencia en el proceso de implementación del programa, quien o quienes deberían seleccionar los barrios y localidades para su ejecución:	x	x	x	x
		8	¿Considera que la metodología de selección de su territorio tiene influencia en el éxito del programa?	x	x	x	x
3. Multiescalaridad de la Intervención	6. Aportes del Gobierno Local en la implementación del programa	9	Señale qué tan de acuerdo esta con la siguiente frase: "La incorporación del gobierno local es clave en el éxito de la implementación del programa"	x	x	x	x
		10	Seleccione dos conceptos que explican los principales aportes del Gobierno Local (municipalidad) en la implementación del programa:	x	x	x	x
	7. Coordinación entre actores	11	A partir de la implementación del programa: la coordinación entre actores de distintos tipos y niveles en su territorio ha sido:		x	x	x
		15	¿Qué tan importante fue la coordinación entre distintos actores del territorio en la implementación del programa?		x	x	x
	8.Aportes del trabajo de redes a la implementación del programa	12	Seleccione los dos conceptos que explican los principales aportes del trabajo en redes en la implementación del programa		x	x	x
		14	El rol del gestor de redes en facilitar las relaciones entre los dirigentes y los representantes de las instituciones de la comuna ha sido:		x	x	x
	9. Existencia de Proyectos locales en los territorios	13	¿Recuerda usted si al comienzo del Programa Más Territorio existía un proyecto local común entre los actores locales?		x	x	x

Fuente: elaboración propia, 2016

Tabla 9 . “Operacionalización del la Dimensión II Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales; y III Gestión de Conocimiento.							
Subdimensión	Categorías	Nro. de pregunta en el cuestionario original / Pregunta		Técnicos/as		Participantes	
				Centra	Región	CB	CI
4. Oportunidad Política	10.Vinculación entre el Programa de Gobierno y Programa Más Territorio	19	Con respecto al Programa de Gobierno de Chile: ¿cuál de las siguientes frases representa de mejor manera su principal propuesta para la superación de la pobreza y la desigualdad?	x	x	x	x
		20	¿En qué medida el Programa Más Territorio representa los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno en materia de superación de pobreza y desigualdad?.	x	x	x	x
		21	Si considera que el Programa Más Territorio es muy representativo o representativo del Programa de Gobierno, percibe usted que esto fue un aspecto clave en facilitar su implementación	x	x	x	x
	11. Convicción (voluntad política) del Fosis	22	Considera que la convicción institucional del Fosis para la implementación del Programa Más Territorio fue:	x	x	x	x
	12. Capacidad Institucional del Fosis	23	La capacidad institucional que demostró el Fosis para la implementación del Programa Más Territorio fue:	x	x	x	x
		24	Si considera que el Fosis mostró una regular o insuficiente capacidad institucional para la implementación del programa, mencione el principal aspecto que debería fortalecer o mejorar:	x	x	x	x
5. Dinámica local	13.Trabajo comunitario	25	¿Recuerda cómo era el trabajo de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad al momento de la implementación Programa Más Territorio?		x	x	x
		26	¿En qué medida influyeron las condiciones que existían en el trabajo comunitario del barrio o localidad en facilitar la implementación del programa?		x	x	x
		29	¿Recuerda en qué medida trabajaban en red las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?		x	x	x
	14. Trabajo entre instituciones comunales	27	¿Recuerda cómo percibía usted la relación de trabajo entre las instituciones de la comuna?		x	x	x
		28	¿En qué medida influyeron las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del programa?		x	x	x
	15. Confianza comunitaria	30	¿Recuerda cómo percibía usted la confianza entre los dirigentes comunitarios a la llegada del Programa?		x	x	x
		32	¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes comunitarios?		x	x	x
	16. Confianza Local	31	¿Recuerda cómo percibía usted la confianza entre los dirigentes comunitarios y los representantes de instituciones de la comuna a la llegada del Programa?		x	x	x
		33	¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes comunitarios y representantes de instituciones?		x	x	x
	17. Nivel de Satisfacción	34	¿Qué tan satisfecho se encuentra con la implementación del Programa Más Territorio, respecto al cumplimiento de sus expectativas?	x	x	x	x
6. Práctica Socio Política Local	18. Aprendizajes	35	De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione dos aprendizajes que aporten a mejorar nuevas implementaciones	x	x	x	
	19. Facilitadores	36	De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione los dos principales aspectos que en general facilitaron su implementación	x	x	x	x
	20. Dificultades	37	De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione los dos principales dificultades que identifica en el proceso de implementación	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia, 2016.

2.4.7 Tipo y Diseño de Investigación

La epistemología interpretativa está “centrada en el sujeto individual y en el descubrimiento del significado, los motivos y las intenciones de su acción” (Cea D’Ancona, 1999: 46).

Esta perspectiva lo que busca es conocer lo real, más que lo abstracto; lo global y concreto, más que lo disgregado y cuantificado; y que con frecuencia está vinculada con el enfoque cualitativo desarrollado dentro de las ciencias sociales.

Según Corbetta (2007) en el paradigma interpretativo el único mundo conocible es el de los significados atribuidos por los/as individuos/as. La realidad es múltiple y construida según la forma y en el contenido que otorgan individuos/as, grupos y culturas.

De ahí, que para cumplir con los objetivos propuestos, esta investigación responde a un paradigma interpretativo, toda vez que se ha priorizado por recoger la perspectiva de los/as sujetos/as, como actores participantes del Programa Más Territorio, y se hace uso de técnicas cualitativas y cuantitativas para el levantamiento y análisis de la información, fundamentalmente cualitativa.

Generalmente, el paradigma interpretativo está asociado a la metodología cualitativa, así lo señalan Batthyány y Cabrera cuando dicen que éste “se propone comprender e interpretar la realidad social en sus diferentes formas y aspectos. Para ello se basa en técnicas que no implican el análisis por variables, sino por casos y no aparece el uso de la estadística” (Batthyány y Cabrera, 2011: 77)

No obstante, existen posturas que señalan que las metodologías pueden convivir con diversos paradigmas. Por ejemplo, Guba y Lincoln explican que “tanto el método cuantitativo como el método cualitativo pueden ser usados apropiadamente con cualquier paradigma de investigación” (Guba y Lincoln, 1998: 105).

En cuanto al diseño de investigación, atribuye a una finalidad aplicada: conocer y describir el comportamiento de la dimensión territorial de la desigualdad social en la pobreza (multidimensional) en Chile, identificando factores que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, y de esta manera, aportar en la solución del problema identificado.

La investigación incluye en su diseño, un nivel de abstracción documental y un trabajo de campo, que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para el levantamiento y análisis de información.

También, su diseño involucra un estudio de profundidad descriptivo y explicativo, que ha seleccionado el estudio de caso como método de investigación.

Es descriptivo, en tanto “la descripción constituye un paso previo en cualquier proceso de investigación, pues antes de indagar en la explicación de cualquier evento hay que proceder a su descripción mediante alguna o varias estrategias de investigación (encuesta de documentos y estadísticas o el estudio de casos)” (Cea D´Ancona 1999:108)

A través de ellas, se obtendrá información que servirá en la caracterización del fenómeno a analizar. Después de la descripción se procederá a la explicación, que consiste “en buscar posibles causas o razones de los hechos, acciones, opiniones o cualquier fenómeno que se analice” (Cea D Ancona, 1999: 109)

Por otra parte, la temporalidad en que se desarrolló la investigación corresponde a un esquema de tipo transversal, que permitió la elaboración de la tesis doctoral en un total de 17 meses.

La tabla nro. 8, resume la organización temporal (y las etapas) del proceso de investigación.

Tabla 10:
Periodicidad de la Investigación

Periodicidad de la Investigación		
Etapas	Duración	Fechas
Orientación en el campo de investigación (construcción del mapa de teoría, de la problemática de investigación, y conocimiento y caracterización del objeto de estudio).	12 meses	Abril 2015/abril 2016
Construcción y aplicación de instrumentos	2 meses	Abril - mayo 2016
Procesamiento y sistematización de la información	1 mes	Junio del 2016
Análisis e interpretación de la información	2 meses	Septiembre - octubre 2016
	17 meses	

Fuente: elaboración propia, 2016

Se trabajó con información primaria y secundaria.

En el primer caso, fue relevante la selección de actores/as claves para el diseño e implementación del Programa Más Territorio. Para el segundo, se realizó una extensa revisión documental: documentos sobre el diseño programático, documentos de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social, del Fosis (documentos internos y externos), y la

revisión de estudios elaborados por instituciones especializadas, encuestas nacionales, investigaciones previas, informes de consultorías y publicación de artículos académicos.

En general, el acceso a la información sobre el diseño del programa, y a la propia discusión académica de la pobreza multidimensional y de la desigualdad social en Chile, no presentó mayor dificultad.

Donde sí se presentaron algunas complicaciones de información, fue en la construcción de la problemática.

En Chile es poco el desarrollo de indicadores regionales; predomina la estadística de promedios nacionales, y en menor medida, regionales; siendo casi inexistente la producción y/o actualización de información en las escalas menores a la comunal, que a propósito de indagar sobre la concentración socio espacial de la pobreza, son datos importantes para la comprensión (y fundamentación) del fenómeno superando la trampa de los promedios generales.

2.4.8 Muestra

El proceso de implementación del Programa Más Territorio desarrollado en seis barrios y localidades, de seis comunas de Chile, ubicadas en cinco regiones del país, se llevo a cabo entre los meses de enero y agosto del año 2015, e involucró a las siguientes personas:

- Doce gestores/as locales, organizados en seis duplas profesionales para el trabajo comunitario: una dupla por territorio intervenido.
- Cinco gestores/as de redes: un/a gestor/a por región. Para el caso de la región de Coquimbo, donde el programa se instaló de forma simultánea en dos comunas, el/a gestor/a tuvo a cargo apoyar el proceso de instalación para ambos casos.
- Tres encargados/as regionales de gestión territorial. Este cargo se implementó en tres regiones de las cinco regiones.
- Cinco jefes/as regionales de programas. Este cargo existe de forma permanente en Fosis.⁶⁶

⁶⁶ Para el caso anterior, donde no se formalizó el cargo de encargado/a de gestión territorial, el/a jefe/a de programas asumió de forma directa como encargado/a del Programa Más Territorio.

- En el nivel central del Fosis: cinco profesionales de la Unidad de Gestión Territorial (UGT) de la Subdirección de Gestión de Programas, y el Subdirector Nacional de Programas.
- Participantes (o beneficiarios/as) del programa, representantes de los comités institucionales (actores públicos y privados) y comités barriales (organizaciones comunitarias) que se instalaron en los territorios.

Para marzo del año 2016 (que es cuando se comienza a planificar el trabajo de campo de esta investigación), seguían en su cargo: el subdirector nacional de programas del Fosis y los/as cuatro profesionales del nivel central que tuvieron la tarea de poner en marcha el programa desde el año 2014 (Unidad de Gestión Territorial).

De los/as doce gestores/as locales contratados/as desde el inicio del proceso de intervención, solo permanecían once en el programa.

Se mantenían en el rol de gestores/as de redes, cuatro de los cinco profesionales; también seguían los/as tres encargados/as regionales de gestión territorial y cuatro de los/as cinco jefes/as de programas de los Fosis regionales.

En cuanto a los comités barriales e institucionales del Programa Más Territorio, estaban todos los comités formalizados, con un alcance de sesenta y seis (66) organizaciones comunitarias y veinte tres (23) instituciones públicas y privadas (considerando, al menos un representante por organización).

Por lo cual, el 100% de los/as actores/as denominados/as “informantes claves” para esta investigación, que son todos los/as profesionales del Fosis y beneficiarios/as del Programa (representantes de organizaciones e instituciones en los comités), suman un total de ciento diecinueve (119) personas.

En relación a esto, esta investigación contó con una muestra intencional, constituida por 93 actores claves, es decir, el 78% del total de los/as informantes claves del proceso de implementación del Programa Más Territorio en su versión 2015 - 2016.

La muestra se ordenó en dos tipos de informantes claves: (1) técnicos/as del Fosis; (2) usuarios/as o participantes del Programa. Representantes de todos sus niveles de ejecución, (nacional, regional, comunal e intracomunal).

- Informante “Técnicos/as del Fosis”

Este grupo está constituido por un total de veintiocho (28) profesionales del Programa Más Territorio (30% del total de la muestra), tanto de nivel central como de las

cinco regiones del país, donde se implementaron los primeros seis pilotos de la versión 2015/2016.

Los criterios para establecer este grupo de informantes claves fueron los siguientes:

Para el caso de los/as técnicos/as del nivel central, se consideró que fueran profesionales con incidencia en la toma de decisiones sobre aspectos de diseño y/o presupuestarios del Programa Más Territorio. Esta parte de la muestra se compone de cinco técnicos/as del nivel central (Unidad de Gestión Territorial), y un jefe nacional (de nivel directivo).

Para el caso de los/as profesionales de los Fosis del nivel regional, se estableció que fueran técnicos/as vinculados/as al diseño y/o ejecución directa del programa, que como bien se explicó en la sección “muestra”; dio cuenta de los siguientes cargos:

- Cinco jefes/as regionales de programas de los Fosis regionales.
- Tres encargados/as regionales de gestión territorial.
- Cinco gestores de redes (uno/a por región).
- Once gestores/as locales de las cinco regiones donde se ejecutan los seis pilotos de la versión 2015/2016.

Para ambos casos (profesionales del nivel central y regional), se estableció que fueran profesionales que hayan participado desde el inicio de la puesta en marcha del Programa Más Territorio (es decir, que estuvieran incorporados/as en el proceso de ejecución desde el mes de enero del año 2015).

▪ Informantes “Participantes del Programa”

En cuanto a los/as participantes (o beneficiarios/as) directos/as del Programa Más Territorio, se seleccionaron un total 65 personas, que corresponde al 70% del total de la muestra (92 personas): diecinueve (19) representantes de los comités institucionales, vinculados a la escala intracomunal del programa, pero con alcance comunal; cuarenta y seis (46) dirigentes/as que participaban en los comités barriales, todos/as residentes/as del barrio o localidad donde opera el programa (escala intracomunal)⁶⁷.

⁶⁷ Para el Programa Más Territorio, “el comité barrial refiere a la instancia que reúne a los y/o las representantes de las organizaciones comunitarias formales y no formales del territorio, como a los actores individuales que quieran ser parte de este Comité”. Y el Comité Institucional “refiere a la instancia que reúne a representantes de los distintas instituciones -privadas o públicas-, del territorio. En este Comité también se considera representantes de la contraparte Municipal.

Respecto a los participantes, señalar que si bien los representantes del comité institucional son beneficiarios/as del programa, poseen una característica particular: son profesionales de instituciones públicas y privadas, que han sido identificados/as como sujetos/as de intervención por el componente de gestión de redes del Más Territorio, pero que en sí mismo, no necesariamente se encuentran en una situación de vulnerabilidad o pobreza, y puede que no vivan en los territorios, sino que ahí desarrollen su actividad laboral, lo que en ningún caso quita valor a su conocimiento e incidencia en la realidad local.

Los criterios para establecer a quienes consultar, de los comités del programa, fueron los siguientes:

- Para el caso de los/as representantes del comité barrial, personas que viven en el barrio o localidad, a lo menos un año antes de la puesta en marcha del Programa Más Territorio.
- Para el caso de los representantes del comité institucional, personas que trabajan en la comuna, a lo menos un año antes de la puesta en marcha del Programa Más Territorio.
- Personas del Programa Más Territorio con una participación mínima de 9 meses en los comités, contados desde el mes de Junio del 2015, que es la fecha cuando se activa el proceso de constitución de comités barriales y comités institucionales en la metodología del Programa.
- Personas que participan activamente de las reuniones mensuales del comité barrial y comité institucional, considerando en este criterio, dos hitos metodológicos fundamentales: que hayan participado de la elaboración del diagnóstico local, y del proceso deliberativo para la construcción de los planes locales de desarrollo social (PLDS).
- La presencia de mínimo una mujer por grupo de trabajo, que cumpla las características ya señaladas.

Su papel es contribuir con una visión estratégica del desarrollo del territorio, favorecer procesos de coordinación y articulación institucional, y apoyar la implementación de los Planes Locales de Desarrollo Social” (Fosis, Manual Metodológico del Programa Más Territorio, 2016:190).

Tabla 11:
Constitución de la Muestra

Nivel de Ejecución del Programa	Nro. de Profesionales Central	Nro. de Jefes/as de Programas regionales	Nro. de Encargados/as de Gestión Territorial	Nro. de Gestores/as de Redes	Nro de Gestores Locales	Nro. de representantes del Comité	Nro. de representantes del Comité	<i>Totales</i>
Nivel central	6							6
Atacama		1		1	2	2	12	18
Coquimbo		1		1	2	6	11	21
Metropolitana		1	1		3	4	10	19
Araucanía		0	1	1	2	4	9	17
Magallanes		1	1	1	2	3	4	12
<i>Totales</i>	6	4	3	4	11	19	46	93

Fuente: elaboración propia, 2016

2.4.9 Técnicas e instrumentos de recolección y análisis de información

Para el levantamiento de información primaria, se aplicó la técnica de la encuesta. Para Corbetta (2007), una encuesta por muestreo es un modo de obtener información preguntando a los individuos que son objeto de la investigación, que forman parte de una muestra representativa, mediante un procedimiento estandarizado de cuestionario, con el fin de estudiar las relaciones existentes entre las variables.

Para la realización de la encuesta, se desarrollaron un total de treinta y seis (37) preguntas en el cuestionario correspondiente, en su mayoría de selección múltiple, de las cuales, cinco fueron de respuestas abiertas (ver anexo 1).

El número total de preguntas del cuestionario que se requirió que fueran respondidas por cada tipo de informante clave, fue variable, de acuerdo a la participación que tuvo cada actor en el proceso de implementación del Programa Más Territorio.

El número de preguntas por grupo de encuestados/as fue el siguiente:

- Los/as informantes del nivel central del Fosis respondieron dieciocho preguntas.
- Tanto los/as informantes del Fosis regional, como los/as representantes de los comités institucionales y comités barriales, respondieron el 100% del cuestionario.

Si bien el cuestionario fue de carácter auto-aplicado, para el caso de los comités barriales se convocó una reunión, donde la investigadora iba leyendo las preguntas y cada dirigente/a respondía de forma individual, generándose de esta manera un espacio de diálogo y reflexión muy rico entorno a la implementación de programa.

A continuación algunas imágenes que muestran la aplicación del cuestionario en algunos comités barriales del país.

Gráfica 16:
Registro fotográfico de aplicación la encuesta en los comités barriales del Programa Más Territorio



Fuente: imágenes fotografiadas por la investigadora en el proceso de aplicación de los cuestionarios en cinco comités barriales del Programa Más Territorio, 2016.

Respecto a la técnica para el procesamiento de datos (de la encuesta), fue el análisis estadísticos. Al respecto, Pérez (2004) señala que el análisis estadístico de datos es un conjunto de métodos y técnicas univariantes y multivariantes que permiten estudiar y tratar en bloque una o varias variables medidas u observadas en una colección de individuos.

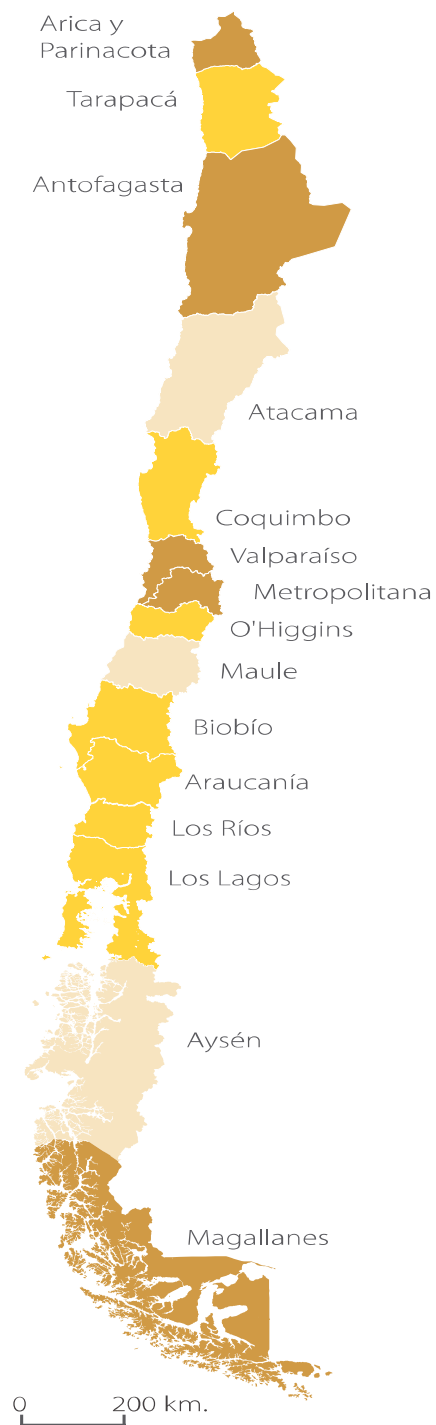
Para el autor, existe la posibilidad de que estas variables sean sólo cuantitativas, sólo cualitativas o simultáneamente de ambos tipos.

La presentación de los resultados del levantamiento de información primaria, se trabajó con los programas informáticos SPP y Excel. Con el primero, se determinaron las frecuencias de las respuestas y se concluyeron porcentajes y promedios globales, también observados por tipo de informante. Con programa el Excel, se elaboraron tablas que simplificaban los datos del SPP, y gráficos de tortas, para apoyar la explicación de los datos.

En cuanto al levantamiento de información secundaria, la técnica empleada fue la revisión documental, mediante el análisis de contenido.

Para la determinación de resultados sobre las respuestas abiertas del cuestionario, se empleó la técnica del análisis del discurso. Y para la elaboración de los análisis finales y las conclusiones, se realizó la triangulación entre los resultados de la investigación, las interpretaciones críticas de la investigadora, y los conceptos desarrollos en el mapa de teorías del Capítulo I.

CAPÍTULO III.
PRESENTACIÓN
DEL CASO DE
ESTUDIO.
CHILE. PROGRAMA
MÁS TERRITORIO



Fuente de la imagen: Universidad Autónoma de Chile, 2016

3.1 Presentación

Este capítulo tiene como objetivo presentar al lector o lectora de esta tesis el caso de estudio.

En la sección anterior se desarrolló la problemática de investigación, dada por la dimensión territorial de la desigualdad social en Chile, que entre otros aspectos, se materializa en la concentración socio espacial de la pobreza en ciertos territorios del país: territorios rezagados.

El *estudio de caso* corresponde al método de investigación de este trabajo. El caso es Chile, concretamente, el proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio, del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

El intento por presentar un programa social de alcance nacional, como lo es el Programa Más Territorio, no se remite a una labor meramente descriptiva, en tanto suscribe el ámbito de las políticas públicas y los programas sociales.

“Una política pública puede ser definida como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses (Olavarría, 2012:12).

Por lo tanto, ingresar al mundo del análisis de las políticas públicas, aun cuando se delimita la investigación al estudio sobre el proceso de implementación de un programa social, permite aportar a un debate mucho más amplio en que se encuentran transitando las agendas sociales, políticas y económicas de la región.

Un debate que dice relación con la complejidad que revisten los problemas públicos del siglo XXI y cómo deben ser abordados más eficientemente desde las políticas y los programas sociales; el rol del Estado en este escenario incertidumbres, donde sin duda, la prioridad está en la lucha contra la desigualdad y la corrupción, a la vez del fortalecimiento de las democracias y el incremento de la legitimidad de los sistemas políticos, mediante la recuperación de las confianzas ciudadanas.

De esta forma, introducirse en el campo de la acción pública y desde ahí analizar y proponer sobre los fenómenos sociales señalados, constituye un aspecto teórico relevante para el desarrollo inclusivo, pues políticas y programas son los principales instrumentos con que el Estado se hace cargo de proveer bienestar y desarrollo a sus ciudadanos/as.

Con la definición de Olavarría (2012), estudiar un *problema social* desde el campo de las políticas y los programas sociales, requiere entonces del conocimiento del contexto, respecto a los hechos, actores y consideraciones técnicas que rodean (y explican) las intervenciones del Estado.

Desde esta lógica, esta sección en dos bloques, para presentar el contexto chileno, luego, describir al programa que opera como objeto de estudio para la investigación.

En cuanto a Chile, como contexto, resulta obligatorio partir con la mención del regreso a la democracia (año 1990), incluyendo algunos hitos políticos ocurridos durante la dictadura militar (1973-1990) y hechos electorales post dictadura (1990 -2014), que han sido determinantes en la consolidación del modelo de desarrollo que define al Chile actual.

Algunos ejemplos de estos hitos son: la aprobación de la Constitución de 1980; los propios diecisiete (17) años de dictadura militar (1973- 1990), caracterizados por la violación sistemática de los derechos humanos; la aprobación del sistema binominal el año 1989, un sistema electoral parlamentario único en el mundo; la realización del plebiscito en el año 1988; la configuración de un sistema de partidos dado por la constitución de grandes coaliciones de gobierno y oposición, que a la fecha siguen dominando la escena política chilena; entre otros hechos importantes para esta investigación.

También, avanzando en la presentación de un análisis más actualizado, se afirma y explica que Chile atraviesa una crisis de representación política, que dice relación con la calidad de su democracia.

En este análisis fue necesario el desarrollo previo de algunas consideraciones conceptuales. Específicamente, se problematizan conceptos de democracia, representación y el papel de los partidos políticos, para situar al modelo chileno en una especie de fenómeno de la cartelización de la política.

Se trata de poner en tensión a la política social, respecto a su rol de fortalecer la democracia y promover sociedades inclusivas, lo que pasa por reconocer que las políticas, los programas, no son neutros, poseen desafíos que dependen en gran medida del momento histórico donde se diseñen y ejecuten.

Luego de esta primera parte de contexto y análisis, se realizarán algunos alcances sobre las propuestas en materia de pobreza y desigualdad del Programa de Gobierno de Chile, para su período 2014 -2018, y sobre los objetivos estratégicos y estructura de funcionamiento del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

Como se verá, lo referido al programa de gobierno y al Fosis corresponde a información institucional que opera como antecedentes directos del Programa Piloto Más Territorio.

Estos antecedentes permiten situar al programa identificando metas de gestión a las cuales está asociado institucional y políticamente.

Finalmente, se describe al programa propiamente tal y con esto se desarrolla el segundo bloque de este Capítulo: sus objetivos, componentes programáticos, metodología de focalización, alcance institucional, presupuesto, breve caracterización de los territorios donde opera y sus fases de ejecución (estrategia de intervención con enfoque territorial).

3.2 El Regreso de la Democracia

Chile posee en su historia política el fatídico episodio de la dictadura militar instalada a principios de la década de los setenta.

El 11 de septiembre de 1973 es bombardeada la casa de gobierno -La Moneda- trayendo como consecuencia el fallecimiento del presidente Salvador Allende, electo democráticamente en 1970 y la caída de su gobierno, tomando el poder de *facto* la Junta Militar a cargo de Augusto Pinochet, quien gobernará el país hasta el año 1990.

Las consecuencias de este período no se atribuyen exclusivamente al plano de las políticas, por el contrario, las consecuencias son de muy largo alcance, especialmente, al considerar la violación sostenida de los Derechos Humanos a más de 30 mil personas, de las cuales, cerca de 28 mil declararon haber sido víctimas de terribles torturas, más de dos mil fueron ejecutadas, sin contar los/as más de mil desaparecidos/as políticos/as y los/as exiliados/as de la época (Instituto de Derechos Humanos de Chile)⁶⁸.

⁶⁸ Para conocer los detalles de lo ocurrió en esta materia se sugiere consultar el Informe de la Comisión Nacional Sobre Prisión Política y Tortura (o informe Valech), que fue constituida por el ex presidente de la república de Chile, Ricardo Lagos, durante noviembre del año 2003, mediante el Decreto Supremo (Interior) N° 1.040. “Dicho decreto establecía que, en un plazo de seis meses a contar de esa fecha, la Comisión debía determinar quiénes fueron las personas que sufrieron privación de libertad y tortura por razones políticas en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, y proponer medidas de reparación” (Informe Valech, 2004:15).

No obstante, ante las presiones de los organismos internacionales, que reaccionaron ante las acusaciones sobre la violación de los Derechos Humanos de cientos y miles de chilenos/as, ante el retraso de la vuelta a la democracia y cumpliendo el itinerario contemplado en la Constitución de 1980, la *Junta Militar* convocó el 5 de octubre de 1988 un Plebiscito Nacional, que tuvo como objetivo consultar al pueblo sobre la continuidad –o no- en el poder de Augusto Pinochet.

Los resultados arrojaron que el 55,99% de los votos fueron para el “No”, mientras un 44,01 % por el “Sí”.

Se convocaron de esta manera las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias para el año de 1989, que significaron el llamado “Regreso de la Democracia” y el fin de la dictadura.

De esta forma, Chile se define según su Constitución Política, como un Estado unitario (artículo 3) y una república democrática (artículo 4), cuyo sistema político es de tipo presidencialista.

Realiza elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales cada cuatro años. La división política administrativa del país se compone de quince (15) regiones, cincuenta y tres (53) provincias y trescientas cuarenta y cinco (345) comunas.

Las instancias de elección directa son el/a presidente/a de la república, diputados/as, senadores/as, consejeros/as regionales, alcaldes/as y concejales/as.

Cada provincia cuenta con un/a gobernador/a; cada región con un/a intendente/a, ambos cargos son designados por el ejecutivo nacional⁶⁹.

En cuanto al mecanismo electoral, se crearon dos sistemas de división política, el primero, para las elecciones parlamentarias, correspondientes a sesenta (60) distritos electorales que elegían ciento veinte (120) diputados/as, y diecinueve (19) circunscripciones senatoriales, para una selección de treinta y ocho (38) senadores/as. El segundo, implica sesenta y cuatro circunscripciones provinciales para la elección de consejeros/as regionales.

La primera clasificación corresponde al sistema binominal, cuyas condiciones comenzaron a generarse aún en la dictadura militar, con la aprobación de la Constitución

⁶⁹ Actualmente se encuentra en discusión del Congreso Nacional, una propuesta de Ley introducida durante el año 2015 por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, para elegir de forma directa a los/as quince intendentes/as de las regiones del país, que de aprobarse asumirán el cargo de gobernadores/as electos/as por el voto directo de la ciudadanía chilena.

Política del año de 1981, que luego formalizó este sistema mediante la Ley 18.799 el año de 1989.

Sin embargo, con la Ley 20.840 aprobada recientemente (año 2016), se modificó el sistema binominal, por uno de carácter proporcional y más inclusivo. Esta nueva Ley establece un cambio en el número de los distritos y circunscripciones en el país, en consecuencia, se cambia el número de diputados/as y senadores/as a elegir.

Específicamente, el artículo 178 de la nueva Ley disminuye de sesenta (60) a veintiocho (28) los distritos electorales en el país e incrementa de ciento veinte (120) a ciento cincuenta y cinco (155) diputados/as. Y el artículo 180 disminuye de diecinueve (19) a quince (15) circunscripciones electorales, una por región, aumentando el número de senadores de treinta y ocho (38) a cincuenta (50).

La primera elección donde se pondrá a prueba el fin del sistema binominal es la que corresponde realizar el año 2018. Este será un hito relevante que mostrará si existe una modificación sustancial en la configuración de las cuotas de poder por partidos políticos en país.

3.3 Políticas Sociales en Chile entre 1973 -2016

Entre el gobierno del presidente Allende (1970- 1973), la dictadura militar (1973-1990) y el proceso de transición democrático (1990 en adelante), Chile ha vivido modificaciones significativas respecto a su modelo desarrollo y a la formulación de sus políticas públicas.

Al revisar la literatura, existen distintas posiciones sobre lo que ocurrió desde 1973 en adelante. Una de estas, es la de Salazar (2003), quien asume que el país entró en una etapa de involución: “la tercera etapa de la (larga) transición al capitalismo moderno (1973 hasta hoy): la involución... pues restaura la hegemonía de la acumulación mercantil – financiera sobre la acumulación productiva industrial” (Salazar, 2003:30).

Llevando esta interpretación al plano político, lo que plantea Salazar (2003), es que esta “involución” significó el fracaso del gobierno allendista en promover un Estado benefactor en Chile, pasándose a un Estado subsidiario.⁷⁰

⁷⁰ “Un Estado subsidiario se define como aquel que tiene una doble compenetración: del Estado y de la población. Ambas se condicionan mutuamente. Al descrédito del Estado modernizador de los años sesenta, se transita velozmente durante los años setenta y ochenta a la idea de ir desregulando los sistemas económicos y de mercado en general, de esta forma el concepto de Estado modernizador se anula y se configura un Estado subsidiario, que conceptualmente en lugar de erigirse en el único poder llamado a

De esta forma, con la instalación de la dictadura militar en 1973, y con la aprobación de la Constitución de 1981, comienza en Chile un proceso de desarrollo económico de libre mercado, basado en un modelo capitalista mercantil, con un Estado subsidiario, cuyas medidas apuntaron a revertir el proceso de nacionalización de la empresas chilenas y se promovió la privatización como un modelo eficiente para la prestación de servicios públicos, acompañada de una visión de reducción del gasto social.

Otro factor relevante en este conjunto de “cambios”, fue la Constitución de los ochenta:

“La constitución de 1980 constituye la consagración institucional del proyecto autoritario construido por el gobierno militar y por la élite civil que lo apoyaba. Se trata de un texto institucional que a diferencia de anteriores proyectos institucionales, será controvertida desde un principio, ya que no sólo muchos sectores de la comunidad chilena e internacional cuestionarán su base filosófica, sino que también se pondrá en duda el carácter democrático de su origen, puesto que fue aprobada mediante un plebiscito que según la oposición de la época y el registro histórico, fue absolutamente fraudulento” (Ramírez, 2011:116)⁷¹.

Asimismo, en materia de políticas públicas, ocurren hechos sustanciales:

Se descentralizó la educación básica y media, promoviendo la competencia en la educación universitaria. Esto significó el traspaso a los municipios de los establecimientos educacionales de básica, y la constitución de un sistema mixto para la educación media, representado entre colegios municipales, públicos, colegios particulares subvencionados y colegios privados.

regular desde arriba las actividades de los ciudadanos, apela a la iniciativa de las personas y organizaciones intermedias. Es decir, el Estado solo debe concurrir donde no hay otro actor más cercano o sustituto, del cual pueda o deba proveer los servicios o provisiones desde ese lugar y no desde el nivel central. Lo anterior en el marco absoluto de las libertades” (Documento de trabajo, Callis, 2013:17):

⁷¹ Complementando la cita: “de hecho, para la realización de este plebiscito no se contó con registros electorales, y tanto la campaña de treinta días como los comicios se efectuaron bajo estado de emergencia, estando facultado todo ese tiempo el gobierno para relegar, detener y exiliar; el acceso a los diarios fue parcial al oficialismo y en cuanto a la televisión, le fue absolutamente vetada a los opositores”.

Asimismo, se descentralizó el Servicio Nacional de Salud, creando veintiséis (26) servicios regionales y los consultorios médicos fueron traspasados a los municipios.

Se institucionalizó el modelo de capitalización individual, para la Previsión Social en el país, con los que fueron creadas las Administraciones de Fondo de Pensiones (AFP).

Se crearon las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES), y el Fondo Nacional de Salud (FONASA), alternativas privadas y pública para la prestación de servicios de salud, dados por una cotización obligatoria de los/as trabajadores/as.

En cuanto al enfoque de la política social para abordar la pobreza en el país, que para la década de los setenta y principios de los noventa era de 38,5% de personas en situación de pobreza, y 12,8% en pobreza extrema, las acciones del Estado se centraron en la creación de instrumentos de clasificación socio económica para la focalización de los programas sociales, en coherencia con un enfoque de pobreza sectorial, medida por ingresos absolutos de la familia.

En ese sentido, se creó la primera ficha de caracterización socio económica, o ficha CAS, con el objetivo de diagnosticar los problemas más prioritarios de la sociedad. Su nombre surge de los “Comités de Asistencia Social” de la época, que fueron instalados a nivel local.

La Ficha CAS “permitía caracterizar e identificar a las familias más pobres para ser beneficiarias de programas sociales y subsidios, proporcionando un instrumento que permitiera una mayor focalización del gasto social” (MDS, Informe de Desarrollo Social, 2014:17).

Luego, en 1987, se crea y aplica la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Este es un instrumento de medición importante para los programas sociales en Chile; es realizado por el Ministerio de Desarrollo Social de forma bianual o trianual.

La CASEN tiene como objetivo levantar y disponer de información que permita conocer el estado de avance en materia social y económica de los hogares chilenos, por lo cual, se ha convertido en un instrumento de apoyo para la toma de decisiones públicas. Aporta información “con relación a aspectos demográficos, de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos...y evalúa el impacto de la política social”⁷².

⁷² Consultado el 18/06/2016, en la siguiente dirección:
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php

Las ficha CAS evolución a la Ficha de Protección Social (FPS), y desde enero del año 2016, se denomina Registro Social de Hogares (RSH) y “ el objetivo de apoyar la postulación y selección de los beneficiarios de las instituciones y organismos del Estado que otorgan prestaciones sociales”⁷³.

Básicamente, la FPS –que actualmente corresponde al Registro Social de Hogares- opera como un sistema de información levantado desde las municipalidades, y alimentado por las familias chilenas, donde se cruza la información cruzada con algunas bases de datos de las instituciones del Estado”.

Para la década de los noventa se crea el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), como antecedente directo del Ministerio de Desarrollo Social.

Y se crea en el año de 1990 el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), como un Servicio Nacional, con presupuesto autónomo y presencia en todas las regiones del país, destinado a la generación de programas sociales para la superación de la pobreza.

Ya para el inicio de la primera década de los años dos mil, cuando la pobreza por ingresos ha logrado pasar de casi un 40%, a un 20% , y a un 5,6% de pobreza extrema, y con el regreso de la democracia, el Estado intentó avanzar en el reconocimiento de derechos fundamentales, desde el campo de las políticas.

Para esto, declaró su intención de realizar acciones programáticas orientadas a la recomposición del tejido social, la recuperación de las confianzas ciudadanas y -muy importante- a la determinación de responsabilidades sobre la violación de los Derechos Humanos cometida en dictadura.

Sobre los intentos de potenciar el ámbito comunitario y el recomponer el tejido social chileno, se registran algunas evidencias de esfuerzos por incorporar el enfoque territorial en algunos programas sociales.

Así lo evidencian los estudios de Fernández (2014), que reconstruye los enfoques teóricos sobre la pobreza en la década de los noventa y luego la evolución hacia los años dos mil, identificando en cada etapa las prioridades de la política social y las consecuentes iniciativas emblemáticas impulsadas por el Estado.

Así puede leerse en la tabla que sigue, donde se resumen la sistematización de la investigadora.

⁷³ Consultado el 18/06/2016, en la siguiente dirección electrónica:
<http://www.registrosocial.gob.cl/registro-social/que-es-el-registro-social/>

Tabla 12:
Enfoques, lineamientos e iniciativas sobre la pobreza en Chile (90's - 2000's)

Enfoque de pobreza (Década del '90)	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en pobreza e indigencia
Carencias y necesidades insatisfechas Heterogeneidad de pobreza Entrega de herramientas y expansión de capacidades (promoción social) Privilegio a la organización social y la atención grupal Soluciones integrales e intersectoriales Desarrollo territorial y local Atención a la extrema pobreza	Responder a la deuda social Mejorar beneficios de la red social, condiciones de operación del sector salud y educación y más recursos para vivienda social Creación de MIDEPLAN encargado de coordinar las acciones de superación de la pobreza Creación de servicios para atender a grupos vulnerables específicos (FOSIS, SERNAM, INJUV y otros) cada uno con sus programas Coordinación de la política social Inicio reforma educacional y de justicia Territorio como unidad de intervención Profundización de la descentralización (más recursos de asignación regional y local)	FOSIS: programas dirigidos a entregar herramienta y expandir capacidades en localidades, organizaciones sociales, microempresarios, etc. (instrumento fondos concursables) Programa Capacitación Laboral de Jóvenes a cargo del SENCE. Programa Mujeres Jefas de Hogar del SERNAM, ejecutado por los municipios Programa de las 900 escuelas MECE educación básica y MECE rural Plan Nacional de Superación de la Pobreza con participación de municipio, gobernaciones y gobierno regional y sector privado Chile Barrio: atención a 972 asentamientos precarios que incluye infraestructura y habilitación social
Enfoque de pobreza (Década del 2000)	Prioridades en la estrategia y política social	Iniciativas emblemáticas en pobreza e indigencia
Participación e inclusión social Enfoque de derechos Ciclo de vida Protección a vulnerabilidades específicas y riesgo socioeconómico (no solo pobres) Atención a la familia en extrema pobreza Fortalecimiento de componentes solidarios en salud, previsión social, educación, vivienda	Atención integral y preferente a las familias indigentes: estado las identifica e invita, apoyo psicosocial, acceso preferente a programas sociales, mínimos de calidad de vida al completar el Programa Puente Sistema Nacional de Protección Social que sigue el ciclo de vida de las personas y familias Definición de derechos sociales garantizados Plan Auge Reforma de la Previsión Social Nueva política de Vivienda Trabajo y equidad	Alza un punto IVA para financiar CHS y AUGE Sistema Chile Solidario, como inicio de un Sistema Nacional de Protección Social Atención Integral al Adulto Mayor Programa de apoyo a personas en situación de calle. Chile Crece Contigo Componentes solidarios de la reforma previsional Iniciativas empleo (jóvenes) Ficha de protección social (capacidad / necesidad)

Fuente: Ignacia Fernández, 2014.

Es así como el año 2002 llega a Chile el enfoque de la Matriz Social del Riego, desarrollada por el Banco Mundial, de la mano de los programas de transferencias condicionadas, como la panacea de las estrategias para la superación de la pobreza, que permitirán durante el gobierno de Ricardo Lagos (200-2016) la creación del Sistema del Protección Social en Chile.

“El Sistema de Protección Social en Chile está compuesto por un conjunto articulado de intervenciones sociales (servicios, prestaciones, beneficios expresados en programas, proyectos, medidas) que apoyan a las personas y familias a lo largo de su ciclo de vida a enfrentar los riesgos a los que están expuestas. Para lo anterior, el Estado pone a disposición de las personas y las familias acciones de prevención (para evitar la ocurrencia del riesgo), de mitigación (para disminuir el impacto negativo del riesgo) y de recuperación (para atender los impactos negativos producto de la ocurrencia del riesgo). Las acciones antes señaladas son ejecutadas por diferentes actores del Estado en los distintos niveles de la administración” (MDS, IDS, 2014:15).

A continuación se muestran todos los componentes que integran el sistema protección social actualmente en Chile.

Gráfica 17:
Componentes del Sistema de Protección Social de Chile



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, 2015.

El sistema de Protección Social encontró su consolidación en el primer Gobierno de la Presidenta Michel Bachelet, quién tomó esta política como su sello de gestión.

No obstante a las ventajas de contar con un enfoque de protección social desde el Estado, para los grupos más vulnerables de la población, el hecho de la que la puerta de entrada a las políticas sigan siendo los instrumentos de clasificación socio

económica (Ficha CAS, luego FPS y actualmente Registro Social de Hogares), con una hiperfocalización de los programas sociales (que integran el sistema y otros) ha sido un obstáculo en la universalización de los derechos y en el logro de los objetivos de cohesión social, que también fueron puestos en la agenda social y política de principios de la década de los noventa.

De esta forma, el modelo de desarrollo económico y social instalado en Chile desde la década de los setenta, que si bien logró una significativa disminución de la pobreza y el mejoramiento de indicadores en acceso a servicios públicos, tuvo como costo del enfoque subsidiario del Estado, que no ha logrado superarse -a la fecha- la configuración de la desigualdad social.

Para complementar esta afirmación, y el resto de la información proporcionada, se comparte tabla que resume según los periodos de gobiernos, las políticas desarrolladas.

Tabla 13:
Principales Políticas Sociales en Chile (1989 -2014)

	1980-1989	1990 - 1999	2000-2014
CONTEXTO	Dictadura Militar	Regreso a la Democracia	Consolidación Económica
FOCO	<ul style="list-style-type: none"> • Estado Subsidiario • Reducción del Gasto Social • Privatización de Servicios • Reducción del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • “Crecimiento con Equidad” • Reconstrucción de la Democracia • Fortalecimiento del sector Público • Incremento del gasto social – reducción de la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de un Sistema de Protección Social • Reducción de la pobreza – preocupación por la desigualdad social.
PRESIDENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Pinochet 	<ul style="list-style-type: none"> • Patricio Aylwin (DC)/ 90-94 • Eduardo Frey (DC)/ 94-2000 	<ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Lagos (PS)/ 00-06 • Michelle Bachelet (PS)/06-10 • Sebastián Piñera (RN)/ 10-14 • Michelle Bachelet (PS – NM) actual
MEDIDAS HITOS	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Ficha CAS • Creación de CASEN (1987) • Creación de Subvención y descentralización de educación básica y media • Creación de ISAPRES, FONASA y FONASA (modelo de capitalización individual) 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de MIDEPLAN • Creación del FOSIS • Programa Nacional Para la Superación de la Pobreza (1994) • Aumento de presupuesto para el sector educación: infraestructura y subvenciones 	Creación Subsistema Chile Solidario (2002) Creación Plan AUGE Reforma al sistema previsional: APS, PBS y bono por hijo. Creación de subsistema Chile Crece Contigo (2007) Programas: Vínculos, Calle y Camino. Creación de FPS 2007), en sustitución de la Ficha CAS. Programa de Asignación Familiar Creación del MDS (2011), en sustitución del MIDEPLAN Creación del Subsistema de Seguridad y Oportunidades (S.S.Y.O)

Fuente: elaboración propia, 2015; a partir de datos suministrado en el Informe de Desarrollo

3.4 Crisis del Sistema Político Chileno

Claramente los problemas públicos de la sociedad del siglo XXI son multicausales y multidimensionales y en ese contexto, lograr la satisfacción de los/as ciudadanos/as respecto a la acción del Estado, es un desafío mayor, que trasciende a la gobernabilidad como concepto atribuible a capacidad para generar acuerdos entre clases políticas: implica una verdadera conexión con la realidad, con las muchas realidades que se conjugan a un mismo tiempo para dar paso a fenómenos intrínsecamente complejos.

Aquí, entra el concepto de legitimidad y el rol de los partidos políticos como aspectos claves de la democracia, por tanto, como dimensiones que directamente inciden en el nivel de pertinencia de la acción estatal.

Para Montero, Gunthert y Torcal:

“Ante una mayoría crítica con el funcionamiento de nuestra democracia, los partidos ocupan, en comparación con otras instituciones, el último lugar en la estima de los ciudadanos. Sin embargo, la población sigue aferrada mayoritariamente a la idea de que los partidos son una pieza fundamental de la democracia, un mecanismo indispensable para la participación política y un instrumento útil para la canalización de intereses y resolución de problemas colectivos”
(Montero, Gunthert y Torcal, 1998b, pág. 131 y ss, en Llera, 2000:38).

Decimos entonces, que la democracia y la contribución de los partidos políticos en su consolidación, si bien son un ámbito de conocimiento ampliamente debatido por el mundo académico, aún constituye un escenario conceptual y empírico que demanda mayores definiciones y nuevos acuerdos colectivos, especialmente, para enfrentar la *crisis de representación* que atraviesan muchos sistemas políticos latinoamericanos.

Y decimos que una *crisis de representación* involucra a una *crisis de partidos* (o viceversa): una especie de *desafección política* generalizada en la ciudadanía, que en palabras de F. Llera (2000), caracteriza el funcionamiento de las democracias contemporáneas, produciendo un elevado desinterés por la política e instala una desconfianza hacia las clases políticas y las instituciones.

En este escenario, una tarea central en la discusión sobre la calidad de la

democracia, es la clarificación colectiva sobre lo que una sociedad impulsará como mecanismos democráticos e inclusivos, para revertir el desprestigio de la política y la desconfianza ciudadana.

Evocar el pasado puede ayudar en esta tarea. “El pasado es el mapa inicial, el proyecto de los cimientos. Con el tiempo, el edificio va subiendo y los cimientos quedan tapados. Por eso, de vez en cuando merece la pena contemplar el proyecto inicial” (Sartori, 1987:53).

Entonces, evocar al pasado para resituarse en la propia definición de la democracia y el rol de los partidos, desde su concepción más simple y antigua.

Al respecto, Dahl (1992), entendía a la democracia como “un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias” (Dahl, 1992:14).

El autor integra a esta idea de *proceso*, la importancia de contar con un conjunto de instituciones encargadas de mantener un orden social y económico, a través de resultados específicos, sin perder de vista lo sustantivo por lo instrumental.

La distinción entre lo instrumental y lo sustantivo hay que revisarlas con mucha atención.

Lo instrumental, dice relación a una *dimensión procedimental* de la democracia, que hace referencia a todo un diseño institucional de base, indispensable para la instrumentalización del concepto.

Para algunos/as teóricos/as (liberales, neoconservadores y neoliberales), es en definitiva lo más importante, por tanto, está en la decisión de cada individuo/a participar –o no- en los mecanismos para la toma de decisiones, siendo que la función de este diseño institucional es garantizar la libertad individual y el funcionamiento del Estado, principalmente, en términos de gobernabilidad.

Lo sustantivo, digamos, corresponde a una dimensión por sí misma. Incorpora una valoración más cualitativa del proceso, centrada en una mayor participación e inclusión del *demus* en la toma de decisiones, donde las mejoras en el diseño institucional pueden modificar los resultados. Aquí, se ubican los/as neomarxistas y neopluralistas, y de aquí devienen propuestas como *democracia participativa o deliberativa*.

No obstante, el debate académico ha acordado que la calidad de los diseños institucionales, a la vez de la representación política, son componentes fundamentales para la democracia, donde lo sustantivo no niega lo instrumental, le complementa y dota de mejores resultados.

Con toda seguridad la discusión por la “calidad de la democracia” toma partido por

lo sustantivo, en tanto la legitimidad si habrá de evaluarse en tensión con los niveles de participación y satisfacción de la ciudadanía frente a la gestión pública que realiza la clase política, y en eso, el sentido más procedimental del proceso democrático se convierte en la planta baja del edificio.

En el enfoque de Dahl (1992), lo sustantivo estaría en establecer –precisamente– que la democracia es proceso, en la medida que se constituye de dos distinciones claves y de un conjunto de criterios primigenios que delimitan el umbral democrático⁷⁴.

La primera distinción en el proceso democrático, es la *etapa de selección*, momento donde se fija el *programa de acción*.

La segunda, es la *etapa de decisión*, fase más importante para el autor, pues es donde se aprueban –o no– la(s) política(s) y se materializa el abstracto ejercicio de la soberanía⁷⁵.

Obviamente, el enfoque de Dahl (1992) no resuelve el dilema de la *representación* propiamente tal; que hasta el momento se ha abordado, principalmente, desde la preocupación por la cercanía entre las bases sociales y sus estructuras poder.

Sin embargo, fijar especial atención a la *etapa de decisión* y al ámbito de la *soberanía*, resulta una sugerente invitación a reflexionar sobre la importancia que reviste en el éxito del proceso que el *demus* forme parte de una construcción colectiva: importan los resultados, pero también importa la elaboración, el cómo se llega a la política final (outputs).

Se trata de que *la crisis de la representación* que atraviesan algunos sistemas políticos latinoamericanos, Chile, para entrar en materia, da cuenta de una crisis global de la democracia, que no pone en cuestión la gobernabilidad –exclusivamente– sino a la legitimidad con que cuentan las instituciones, los partidos, respecto a la satisfacción y confianza de la ciudadanía.

Este cuestionamiento obliga a los partidos, a las políticas y los programas sociales

⁷⁴ Dichos criterios son cinco: (1) participación efectiva; (2) igualdad de los votos; (3) comprensión esclarecida; (4) control del Programa de acción y (5) criterio de inclusión.

⁷⁵ La propia definición de *Soberanía*, ya es en sí misma una categoría de difícil resolución. Desde la Teórica Política, la discusión por quienes deben tener el control pleno sobre el gobierno, es una de las mayores sensibilidades; remite a cuestionamientos cómo: sí en la teoría democrática priva el criterio de la mayoría del pueblo, ¿quién(es) constituye(n) el *demus*, o quienes deberían constituirlo?, ¿están todas los/as ciudadanos/as habilitados/as para tomar las decisiones públicas? es decir, ¿son los *demus* ilustrados garantía de más y mejor democracia?, entre otras interrogantes. Para este caso, se hace referencia al término en su acepción más pragmática, correspondiente al privilegio por las mayorías, a través de los procesos de votación.

de Chile, a (re)pensarse en función de objetivos y metas de intervención más integrales, que aporten a la revalorización de la política como un aspecto que definitivamente es una clave para el desarrollo y la democracia.

Un zoom a los partidos Políticos

¿Cómo llegamos a esto?

Como se ha dejado ver, históricamente, la representación ha constituido un calificativo de la democracia, siendo que cuando se habla de democracia se habla de representación de forma *sine qua non*.

Sin embargo, lo que hoy se cuestiona como argumento de base para referirnos a la *crisis de la democracia* en Chile, es que esta representación delegada en los partidos políticos ha sufrido quiebres importantes.

“Los partidos son conductos de expresión. Es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias” (Sartori, 1987:57).

Por tanto, son los instrumentos del diseño institucional democrático encargados de mantener la comunicación entre los/as actores/as del sistema político.

Los partidos, los de antes y los de ahora, remiten, esencialmente, a una relación entre quienes lo conforman y sus representados/as.

De esta manera, parece que la clave para descubrir qué paso, en qué momento los partidos dejaron de ser lo que se suponen que deben ser: un referente confiable, un lugar común de la ciudadanía, está en la discusión por cuando y/o cómo los intereses de los partidos dejaron de ser los intereses de otros/as, para convertirse en exclusivos intereses del partido, modificando sus roles, estilos y objetivos de representación.

En consecuencia, generando una especie de vacío y/o de confusión en el imaginario colectivo sobre las formas más tradicionales de hacer política.

Sobre cómo se han venido desarrollando los partidos políticos en los últimos tiempos, Llera (2000) propone seguir los análisis de R. Katz y P. Mair (2004) sobre una comprensión evolutiva de la relación tripartita: partidos, sociedad y Estado.

Esta visión sostiene que “la evolución de los partidos en las democracias occidentales refleja un proceso dialéctico” (Llera, 2000:10), y no una mirada rígida y estática sobre lo social, concluyendo que entre el Siglo XVIII y XXI se distinguen cuatro tipos de partidos, que entre sí evidencian brechas sobre sus finalidades. Estos son: partido

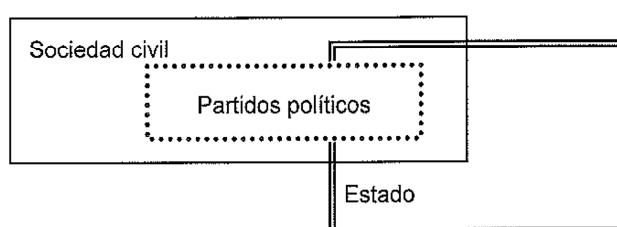
de cuadros, partido de masas, partido Catch-all y el partido cartel

Los partidos de cuadros. Propios del siglo XIX, se orientaron hacia la búsqueda de la distribución de privilegios desde la política; tiene un estilo de representación de “tutoría” sobre la ciudadanía y su fuente de principal de financiamiento proviene de contactos personales de los/as integrantes/as del partido.

La posición entre el partido de cuadros, la sociedad civil y el Estado, se desarrolla en el marco de una *frontera imprecisa*, pero en palabras de los autores, “políticamente relevante”.

Gráfica 18:
Partidos de Cuadros

GRÁFICO 1. PARTIDOS DE CUADROS O DE TIPO “CAUCUS”



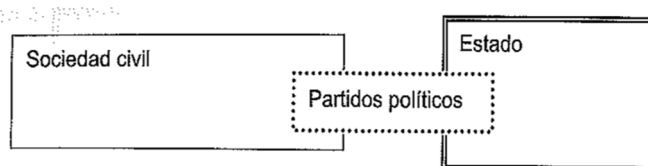
Fuente: Kazt y Mair, 2004.

Segundo, los partidos de masas surgen en el siglo XIX, a diferencia del partido de cuadros, que representa a sectores específicos de la sociedad.

Este tipo de partido, esta basado en la movilización de grandes cantidades de personas para el logro de sus objetivos. Su estilo de representación es de tipo “delegación”; busca promover reformas u oposición social; su principal fuente de recursos proviene de las cuotas de los/as miembros/as y las contribuciones. Al analizar su relación con el Estado y la sociedad, aparece con un rol de mediador, que conecta un/a actor/a con otro/a.

Gráfica 19:
Partidos de Masas

GRÁFICO 2. PARTIDOS DE MASAS QUE ACTÚAN COMO NEXO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



Fuente: Kazt y Mair, 2004.

El partido Catch-all, surge durante el siglo XX; este tipo de partido da cuenta de un estilo de representación “empresarial”; sus objetivos se orientan a conseguir la *mejora social*.

Su principal fuente de recursos proviene de variadas contribuciones. Se les atribuye características de reformistas y de mantener un papel contingente sobre la política. En cuanto a su posición entre el Estado y la sociedad civil, este tipo de partido compite entre la intermediación de ambos actores.

Finalmente, aparece el partido cartel, que en todo caso, es el que principalmente interesa explicar en esta sección, por su implicancia para el análisis del caso chileno.

Este partido surge en el siglo XX - XXI. Se le atribuye un tipo de representación más vinculada al Estado que a la sociedad.

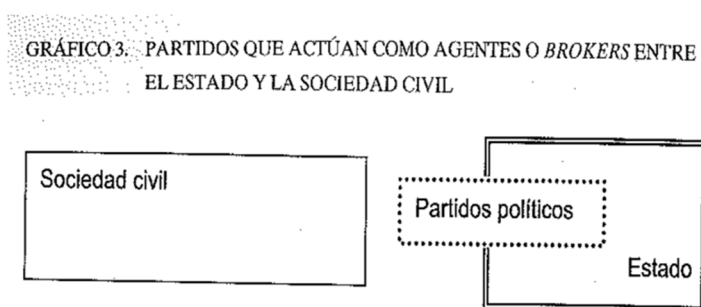
Los objetivos del partido se vuelven más difusos y dentro de sus objetivos la política se convierte en profesión, dejando de ser considerada una vocación.

Uno de los aspectos más característicos de este tipo de partido, es que su principal fuente de recursos son las subvenciones estatales. El partido forma parte del Estado.

Es decir, y como se muestra en la grafica nro. 19, el partido va desplazándose de una posición de mediación a formar parte de un “sector”, que claramente es el Estado.

Gráfica 20:

Partidos que actúan como agentes o bróker entre el Estado y la sociedad civil



Fuente: Kazt y Mair, 2004.

El Partido Cartel responde a unos fines muy distintos para los que surgen los partidos políticos. El Estado se convierte en una estructura institucionalizada de soporte “que al tiempo que sostiene a los actores partidistas tradicionales, excluye a los advenedizos. De este modo, los partidos ya dejan de ser simples *brókers* entre el Estado y la sociedad civil, como en la etapa anterior, y ellos mismos son absorbidos por el Estado” (Llera, 2000:40).

Ahora, sí los partidos ya no son los representantes de los intereses colectivos, sino del Estado, ¿cómo se relacionan con sus electores/as? y ¿de qué forma la ciudadanía expresa sus demandas?.

Habrà de considerar que hoy las políticas públicas, mediante programas y proyectos sociales, como instrumento de intervención del Estado, cuentan con metodologías muy acabadas, que incorporan diagnósticos y consultas participativas a las comunidades para determinar (y jerarquizar) sus *problemas sociales*.

Estos elementos no se mencionan como sustitutivos de los espacios de participación política, pero sí como un aspecto metodológico que explica, en gran medida, el funcionamiento del Estado respecto al conocimiento y organización de la demanda social, para su posterior traducción programática.

Lo que se muestra es que existen vías emergentes para conocer y caracterizar los *problemas sociales*; las políticas públicas, junto a otros instrumentos de reciente data y propias de los procesos de *modernización* del Estado, empiezan a ocupar funciones antes delegadas en los partidos y sindicatos.

Sin embargo, en la lucha política por la construcción de la agenda pública es reciente la ausencia de los partidos; aun cuando los movimientos sociales comienzan a llenar este espacio siguen resultando abstractos para el Estado, que debe generar nuevas capacidades para interpretar e incluir efectivamente en estas nuevas formas de organización social. Por cierto, una tarea que también convoca a los propios partidos.

Dado estos elementos, se puede concluir que esta *Crisis de Partidos*, fundamentalmente representada en el distanciamiento de sus objetivos respecto a los/as ciudadanos/as, tiene que ver, por una parte, con este proceso dialéctico que describen Kzt y Mair (2004), complementado por los análisis Llera (2000), que muestran una simbiosis entre el Estado y los partidos, que los lleva a operar desde un mismo ángulo.

Por la otra, señalar que al no constituir el sistema de partidos una competición por el poder, sino un juego por los equilibrios entre partidos, el problema de la *crisis de representación* ya no se centra en la búsqueda de la gobernabilidad.

Es decir, puede existir gobernabilidad en un sistema democrático, al estilo del *Partido Cartel* y esto no es un indicador “tan claro” sobre la calidad de la democracia; de lo que hablamos ahora es de superar la *crisis de representación* a través de una profunda discusión sobre la legitimidad del sistema, en tanto niveles de cohesión social entre el *demus* (incluida en esta categoría las nuevas formas de expresión ciudadana) y el Estado y los partidos, que si bien siguen siendo dos actores relevantes, se sitúan en una misma

dimensión de la cancha democrática.

3.4.1 El Fenómeno de la Cartelización de la Política Chilena

Para Francisco Llera (2000), en referencia al Modelo de Kazt y Mair (1995), se está frente al fenómeno de la *cartelización de la política* cuando los partidos políticos se han convertido en *agencias del Estado*, alejándose de los intereses de sus votantes y generando marcos de gobernabilidad basados –exclusivamente- en equilibrios de poder y no en cambios estructurales sobre las fuerzas políticas que vayan evolucionando con las demandas ciudadanas.

Una de las expresiones más comunes (y representativa) de este comportamiento político, son las conformaciones de grandes coaliciones que determinan los procesos y resultados electorales.

También, se atribuye a este fenómeno de bloques, la constitución de un tipo de *partido cartel*, que ha ido desplazando a los tradicionales partidos de masas y partidos de cuadros con el paso del tiempo.

De ahí que se use este marco de análisis conceptual en el intento por describir el comportamiento político y electoral de Chile desde el regreso de la democracia, pues han sido dos las coaliciones que han dominado la *arena política* en las últimas tres décadas.

El primer bloque es la ALIANZA, coalición política que integra a los dos partidos más importantes de la derecha chilena: Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

La Alianza fue fundada el año 1989 bajo el nombre Democracia y Progreso; en el año 2000 adquirió el nombre Alianza por Chile, el cual mantuvo durante gran parte de la década. Fue renombrada entre el año 2009 y año 2012 como Coalición por el Cambio, pero para las elecciones del 2013 la UDI y RN adoptaron nuevamente la denominación «Alianza». La última modificación fue el año 2015, adoptando el nombre de “Chile Vamos”.

El segundo bloque fue la Concertación por la Democracia, conocido como “CONCERTACIÓN”. Fundada el año de 1988, con la primera gran tarea de enfrentar el Plebiscito Nacional del año de 1989, a través de la campaña electoral del “NO”.

Esta coalición política agrupa a los partidos de centro y centro izquierda chilena. Constituyó el sector oficialista de gobierno durante los primeros veinte años de la democracia (años 1990 - 2010).

Los partidos políticos más importantes que inicialmente integraron esta coalición fueron: Partido Demócrata Cristiano (DC); Partido por la Democracia (PPD); Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Partido Socialista (PS); a los que se sumaban en sus inicios el MAPU Obrero Campesino y el Partido Liberal.

La CONCERTACIÓN se convirtió desde el año 2013 en la “NUEVA MAYORÍA”, como coalición política creada para hacer frente al proceso electoral que llevó como candidata presidencial a Michelle Bachelet, para su segundo mandato presidencial.

Como herencia del régimen militar, estas coaliciones han competido por los escaños parlamentarios con base al sistema binominal –prácticamente- un sistema único en el mundo.

Este sistema se basaba en la elección de dos representantes por cada distrito o circunscripción electoral, de tal manera que se registraban dos candidatos/as por lista; la lista más votada asignaba un/a ganador/a, correspondiente a la primera mayoría de votos, y un/a ganador/a por segunda mayoría de votos.

El sistema binominal se creó en el año de 1989. El objetivo de implementar este método estuvo en generar equilibrios democráticos que permitiesen –en el marco de la dictadura- la gobernabilidad en el país.

Este –sistema- ha sido uno de los aspectos de la democracia chilena más polémicos en los últimos tiempos; fuertemente cuestionado por algunos sectores políticos y académicos, nacionales e internacionales.

Los/as detractores/as del mecanismo señalan que el sistema binominal generó una exclusión de las minorías, en tanto se produjo una inmovilidad de los bloques políticos a la vez de que se vulneró el principio de la mayoría, pues no se seleccionaron los/as candidatos/as más votados/as, sino las dos primeras *listas* que alcanzaban más votos, es decir, cada candidato/a no era considerado/a de forma nominal.

Asimismo, se cuestiona la ausencia de una representatividad proporcional que ha impedido la generación de mayorías parlamentarias para lograr cambios estructurales en el país, por ejemplo, la modificación del propio sistema binominal a nivel constitucional, que no se logra hasta el año 2016, y la posibilidad generar nuevas políticas públicas en temáticas “sensibles” para los sectores más conservadores de Chile, como el aborto, el matrimonio entre homosexuales, reformas tributarias y educativas, entre otros casos, que recién se ponen en agenda desde el año 2014, con el nuevo programa de gobierno de la presidenta Bachelet.

Por otra parte, los/as defensores/as del sistema binominal, especialmente vinculados/as a los partidos de centro derecha y derecha, defendieron la bondades del modelo con el argumento de que generaba mayores grados de gobernabilidad, minimizando costes políticos e institucionales por posibles fragmentaciones en los sectores sociales, y generando una representatividad proporcional entre los bloques.

Ciertamente, este sistema ha potenciado en la política chilena la conformación de bloques que concentran el poder político; se han diluido ante la ciudadanía las diferencias ideológicas y pragmáticas de sus programas de gobierno.

La imagen que sigue, por ejemplo, fue tomada de una marcha estudiantil en junio del año 2011; el tema central de la movilización era la reivindicación de la educación pública y gratuita para todos/as los/as jóvenes chilenos/as.

La pancarta aludió al presidente de la época, Sebastián Piñera, al dictador Augusto Pinochet, a Michel Bachelet y a Ricardo Lagos, ex presidentes/e concertacionistas; situando los tres liderazgos como representantes de un modelo de desarrollo que privatizó la educación.

Gráfica 21:
Imagen sobre una movilización social en Chile (2011)



Fuente: imagen ha sido tomada de internet, 2013.

Las principales figuras de los partidos políticos, tanto de la ALIANZA como de la NUEVA MAYORÍA, se han convertido en profesionales de la política. El sector de derecha, ha representado la mitad de la fuerza histórica del Congreso Nacional, gracias a los efectos del sistema electoral binominal, opositora de los cambios constitucionales

propuestos por los gobiernos concertacionistas, preocupados/as por la gobernabilidad del país y el crecimiento económico.

La CONCERTACIÓN, por su parte, se ha constituido en la otra mitad parlamentaria, y en los/as profesionales por excelencia de *lo público*, desarrollando una gestión que bien podría catalogarse de tecnócratas del Estado.

Así lo confirman los datos: los/as presidentes/as entre los años de 1990 al 2018, según los partidos de militancia, determinan que en los últimos 28 años la elección de presidentes/as ha estado determinada por los dos bloques de coaliciones políticas.

Del total de seis presidentes, cinco son de la coalición Concertación (hoy, Nueva Mayoría), uno de la Alianza (hoy, Chile Vamos). Los datos de la segunda mayoría de votos muestran como el bloque de derecha, en promedio concentra el 31% de la votación parlamentaria⁷⁶.

Tabla 14:
Presidentes/as y Relación de Votos entre 1990 – 2018 en Chile

Votación (% sobre total de votos)					
Período	Presidente	Partido	Coalición	Mayoría	2da, Mayoría
1990-1994	Patricio Aylwin	DC	Concertación	55,17%	29,40%
1994-2000	Eduardo Frei	DC	Concertación	57,94%	24,41%
2000-2006	Ricardo Lagos	PS	Concertación	47,96%	47,51%
2006-2010	Michelle Bachelet	PS	Concertación	45,96%	25,41%
2010-2014	Sebastián Piñera	RN	Alianza	44,06%	29,60%
2014-2018	Michelle Bachelet	PS	Nueva Mayoría	62,16%	37,83%

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos del SERVEL, 2014.

Entrando en mayores detalles, respecto a la cantidad de cargos de elección directa obtenidos por cada coalición de gobierno: de un total de 2.727 cargos de elección directa en Chile, para los períodos municipal 2012-2016, y presidencial/parlamentario 2014-2018, el 37% está en la coalición ALIANZA, y el 52,9% en la NUEVA MAYORÍA.

⁷⁶ Este promedio se obtiene de la sumatoria de los porcentajes de votos obtenidos, sobre el total de seis procesos electorales, que son los correspondientes a la etapa del *Regreso a la Democracia*.

Tabla 15:
Distribución de Cargos de Elección Directa,
Según Coalición Política en Chile (2012-2017)

Cargo	Alianza	%	Nueva Mayoría	%	Total de cargos
Diputados	15	39,40%	20	52,60%	38
Senadores	58	48,30%	57	47,50%	120
Alcaldes	121	35%	169	48,90%	345
Concejales	832	37,40%	1180	53%	2224
Total de Cargos de Elección Directa (Promedios)	1026	37,60%	1426	52,90%	2727

Fuente: Elaboración Propia, a partir de datos del SERVEL, 2014.

De esta manera, el logro de la tan anhelada gobernabilidad se desarrolla en el sentido más procedimental del concepto de la democracia⁷⁷, generando una *crisis de representación política* en el sistema político chileno.

Un zoom sobre aspectos en crisis de la democracia Chile
Algunas Estadísticas

▪ Participación electoral

Según datos del Servicio Nacional Electoral de Chile (SERVEL): 50% de los/as ciudadanos/as que forman parte del padrón electoral no fueron a votar en las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2013, y 60% no lo hizo en las elecciones municipales del año 2012, de esta manera, gran parte de los/as chilenos/as se mantienen al margen de los procesos electorales.

⁷⁷ Del Instituto del Banco Mundial, Kaufmann y Kraav, definen la gobernabilidad “como las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, y consideran que incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas y el respeto de la ciudadanía y el Estado por las instituciones que regulan las relaciones económicas y sociales entre ambos” (Banco Mundial, 2014). En esta lógica, es que el Banco Mundial establece seis dimensiones para estudiar la gobernabilidad democrática en 212 países del mundo: (1) Voz y rendición de cuentas, (2) Estabilidad política y ausencia de violencia; (3) Eficacia del gobierno; (4) Calidad del marco regulatorio; (5) Estado de derecho; y (6) Control de la corrupción. En estas categorías, Chile (junto a Uruguay y Costa Rica), es uno de los países con mejores resultados en la región

Las proyecciones que se realizan en recientes encuestas ratifican la tendencia. Resultados de la encuesta CEP 2015⁷⁸, señalan que solo el 40% de chilenos/as declaran que irán a votar las próximas elecciones municipales (octubre 2016), mientras el 60% no muestra convicción al respecto (5% dice “no saber/ no contesta”; 13% dice que “no, con toda seguridad no irá a votar”; 14% responde “probablemente no” y 19% manifestó que “probablemente sí”).

El hecho más reciente que aporta datos en esta línea y no meras especulaciones, fue el proceso de elecciones primarias municipales realizado en junio del 2016 en el 26% de las comunas del país (93/345 comunas), y que básicamente comprometió la capacidad de convocatoria de los partidos que inscribieron sus candidatos/as.

Este proceso registró una participación del 5,5% del padrón electoral de estas 93 comunas, es decir, de un padrón de cinco millones de personas (5.067.812 con exactitud), solo fueron a votar 282.506 chilenos/as, de los cuales: 267.581 fueron votos válidos, 8.659 votos nulos y 6.266 votos blancos.⁷⁹

Un resultado que reabre el debate político sobre la participación electoral, y especialmente sobre las capacidades de convocatoria y adhesión de los partidos políticos, el grado de confianza y motivación de los/as ciudadanos/as frente al voto (principal instrumento de la democracia representativa) y de la pertinencia –o no- del voto voluntario (aprobado el 31 de enero de 2012, con la Ley N°20.568).

Lo cierto, es que ningún partido logró superar los cuarenta y cinco mil votos, que en términos estadísticos, correspondería a menos del 1% del padrón electoral de las noventa y tres (93) comunas, por ejemplo, el partido de la Democracia Cristiana (DC), que muestra la gráfica siguiente, fue el que obtuvo más votación, con 44.445 votos, lo que representa el 0,8% del padrón electoral chileno.

⁷⁸ Centro de Estudios Públicos de Chile. Esta encuesta considera una población de 18 años y más, rural y urbana, residentes en todo el país. 3% de error muestral; 95% de confianza. Los instrumentos que se emplearon fueron entrevistas individuales y cuestionarios estructurados; la encuesta se realizó entre el 13 de septiembre al 14 de octubre del año 2013.

⁷⁹ Datos consultado el (20/06/2016) en la siguiente dirección: <http://impresa.elmercurio.com/pages/LUNHomepage.aspx?BodyID=3&dt=2016-06-20&dtB=2016-06-20&dtB=20-06-2016>

Gráfica 22:
Resultados de las elecciones primarias para las municipales en Chile (Junio 2016)



Fuente: El mercurio, tomado del SERVEL, 2016.

Sobre las evaluaciones de la participación electoral en Chile, a propósito de las elecciones primarias, se comparten algunas opiniones de figuras políticas, publicadas en un diario de circulación nacional (Diario La Tercera, publicación del día 20/06/2016)⁸⁰:

- Senador DC, Jorge Pizarro: “Quedamos en el peor de los mundos posibles... las primarias son sólo un instrumento de los partidos políticos y eso justifica la alta abstención. Pero más allá de eso, creo que el voto debe ser obligatorio. Quedamos en el peor de los mundos con esta legislación”.
- Diputado Marco Núñez, PPD: “No sacamos nada con sancionar a quienes no voten... Una vez que se adquiere el derecho a participar es difícil revertirlo. Prefiero enfrentar el problema de fondo: que la baja participación nos obligue a ofrecer una oferta más atractiva. Prefiero eso a la obligación de votar y enmascarar la crisis de confianza con la gente”.

⁸⁰ Consultado el 20/06/2016, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/06/674-685763-9-escasa-participacion-en-comicios-reabre-debate-sobre-reponer-el-voto-obligatorio.shtml>

- Senador y presidente de la UDI, Hernán Larraín: “la baja participación tiene otras razones...que no deberían ir contra el voto voluntario: poca información, falta de recursos y aún sigue el desencuentro de la ciudadanía con el mundo político”.
- Senador RN, Francisco Chahuán: “el voto voluntario fue un error que debemos enmendar.... Si este nivel de participación se repite en la elección municipal, va a abrir un flanco complejo respecto de la legitimidad de las autoridades”.

Estas y otras opiniones del mundo político siguen en el debate público. Lo cierto, es que si bien la participación electoral en un proceso de primarias, no necesariamente es “el” referente que determine un análisis global de la situación política del país, corresponde un dato más, que sigue dando cuenta de una tensión sustantiva entre los ciudadanos/as y el principal mecanismo de la democracia representativa: el voto.

- Confianza institucional.

Según la encuesta CER ⁸¹, solo el 10% de chilenos/as manifestaban -para el año 2014- que los partidos políticos le merecían “muchacha” o “bastante confianza”, una tendencia que se evidencia a la baja desde 1990.

Siguiendo con la misma encuesta, cuando se preguntó por “*los que votaron por un partido*” en las elecciones presidenciales realizadas en segunda vuelta (noviembre del 2013), únicamente el 35% dijo elegir un partido; el 42% manifestó no votar por ninguno y 23% señaló “no sabe” o “no responde”.

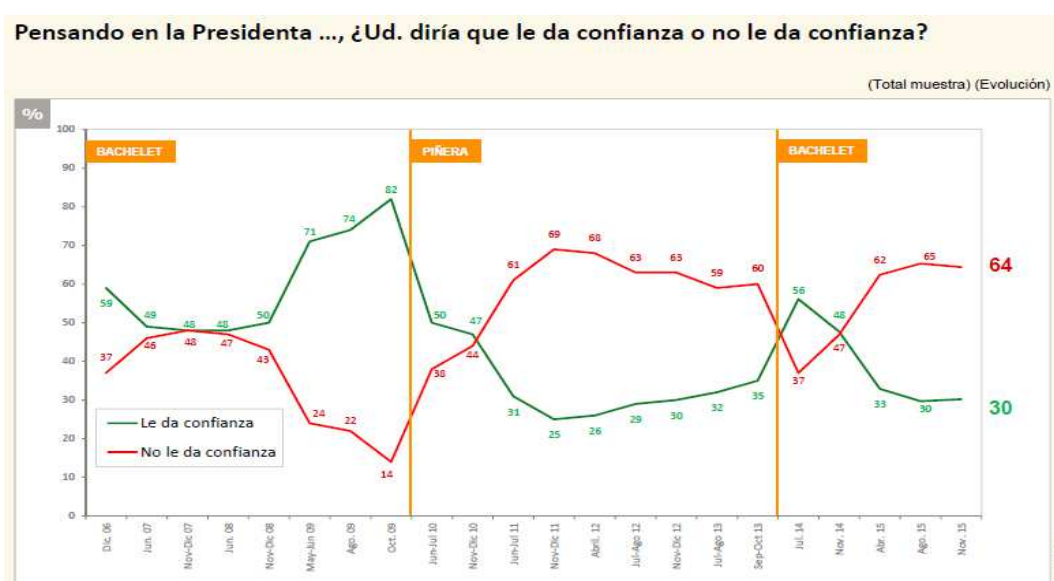
En los resultados del LATINBAROMETRO, en su *análisis online* del año 2011, que involucró a unos/as 1.200 chilenos/as que respondieron a su encuesta: 51,6 % de los/as ciudadanos/as dijo no estar muy satisfecho con la Democracia; sobre los partidos, 41,6% les tiene poca confianza, y un 31,9% no tiene ninguna.

⁸¹ Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea. La encuesta considero 1.200 casos, con una afijación proporcional y un error muestral del 3% ; el universo corresponde a toda la población, de ambos sexos, que residen entre las regiones I y XV del país. En términos de ámbito, la población encuestada representa al 99% de la población total de Chile.

La desconfianza no solo se expresa hacia los partidos: el 64% de los chilenos/as no le da confianza la presidenta Bachelet, un dato dramático, considerando que cerró su primer gobierno (año 2010) con 82% de confianza, y comenzó su segundo período presidencial (2014 -2018) con 56%. (CEP 2015).

Resultados que se mantienen al año 2016, cuando nuevas mediciones ratifican que a solo el 33% de los/as chilenos/as le genera confianza la presidenta, y solo un 35% la considera creíble y que tienen liderazgo conducir el Estado (Adimak 2016).

Gráfica 23:
Evolución del Porcentaje de Confianza en Chile, respecto al presidente/a.



Fuente: CEP, noviembre 2015.

■ Evaluación de la ciudadanía

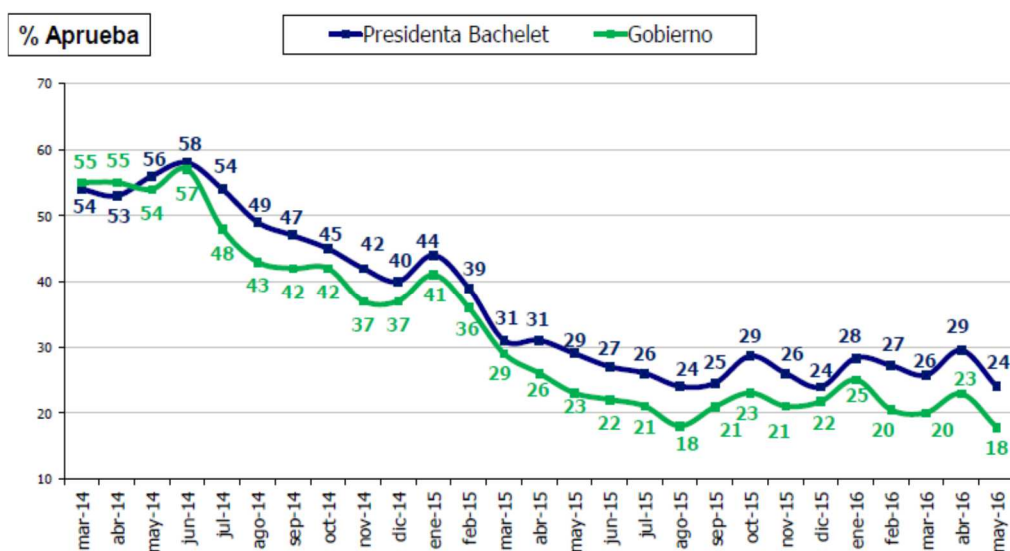
En cuanto a la evaluación de la ciudadanía sobre algunos aspectos de la gestión pública:

El 72% desaprueba a la presidenta Bachelet en su gestión de gobierno; solo 24% la aprueba. Resultados que vienen representando una tendencia desde el año 2014: Michelle Bachelet inició su segundo período de gobierno con un 54% de aprobación y un 20% de desaprobación.

La evaluación negativa se repite al desempeño global del gobierno y de las coaliciones políticas:

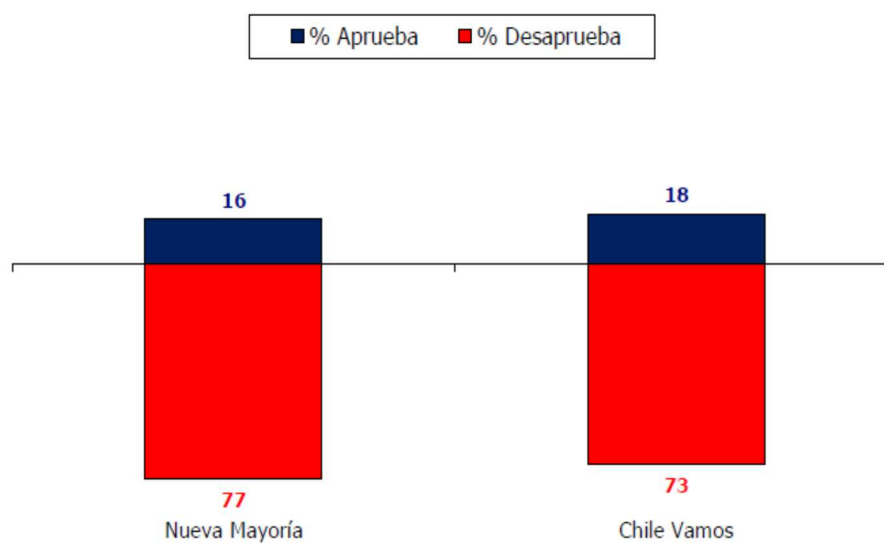
- El 80% de la ciudadanía señala que desaprueba la gestión general del gobierno.
- Más del 70% de los/as chilenos desaprueba como están desarrollando su labor las coaliciones de gobierno y de oposición.
- Y casi el 90% de la ciudadanía desaprueba la gestión del Congreso, en tanto gobierno y oposición.

Gráfico 24:
Porcentaje de aprobación de la gestión de la Presidenta Bachelet y su gobierno



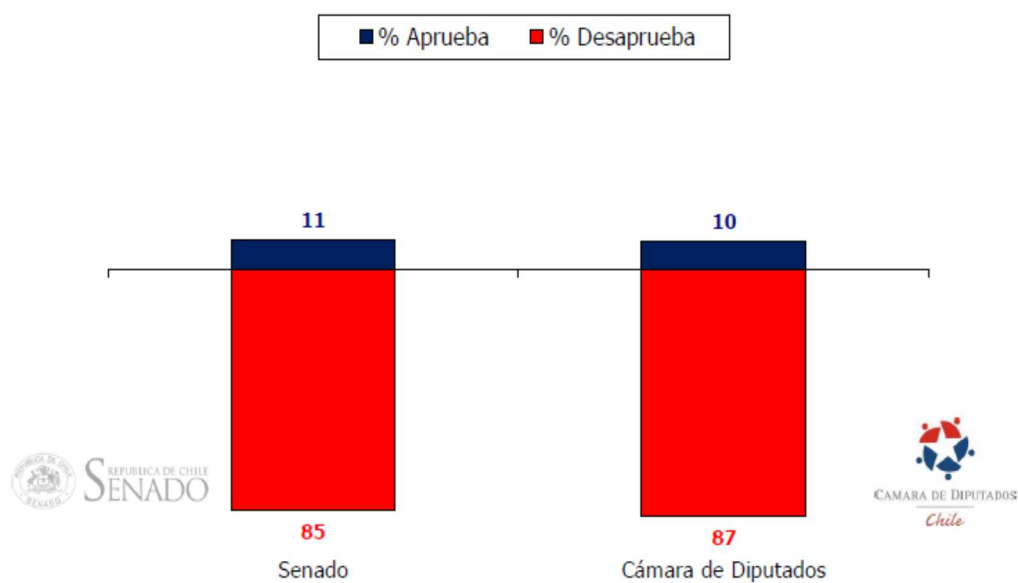
Fuente: Adimak, mayo 2016.

Gráfica 25:
Porcentaje de aprobación de las coaliciones en Chile



Fuente: Adimak, mayo 2016

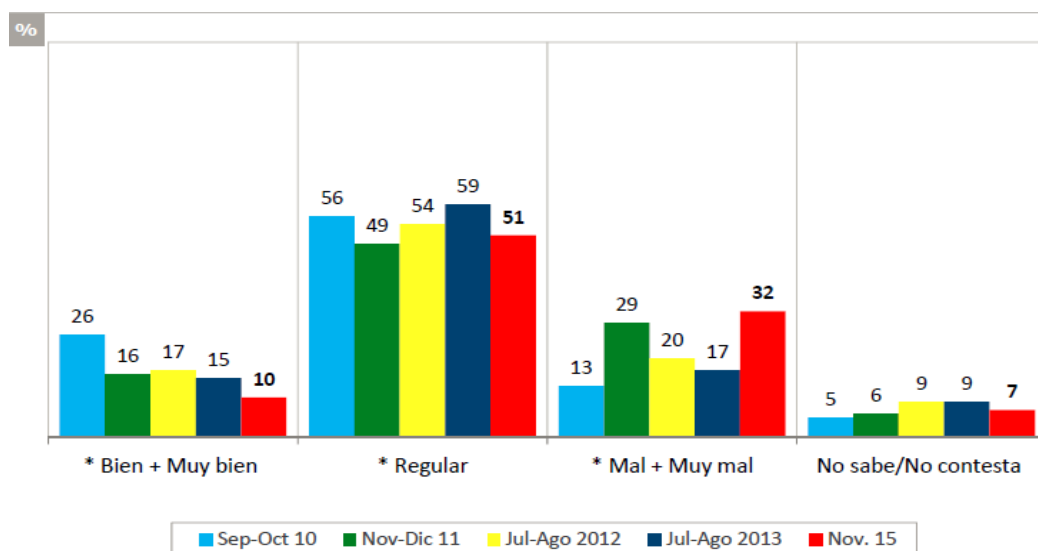
Gráfica 26
Porcentaje de aprobación del Congreso Nacional en Chile



Fuente: Adimak, mayo 2016

Todos estos elementos explican que actualmente solo el 10% de los/as chilenos/as considera que la democracia en Chile funciona bien, pues el 83% la evalúa regular y muy mal.

Gráfica 27:
Evaluación de la democracia chilena
Pregunta: ¿Qué tan bien o que tan mal cree usted que funciona la democracia en Chile?



Fuente: CEP, noviembre 2015.

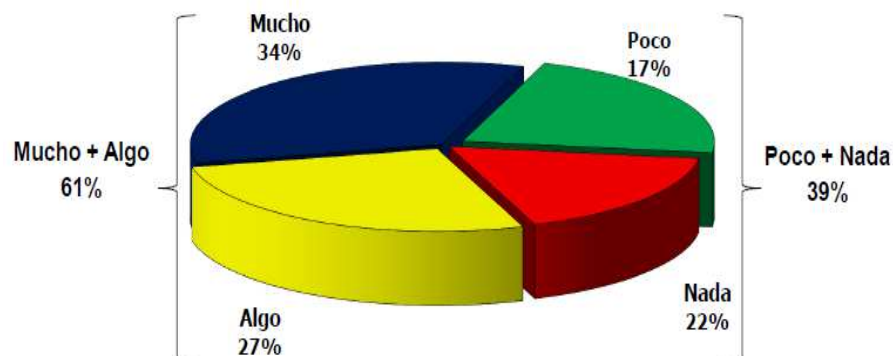
De esta forma, los aspectos que en general parecen caracterizar esta crisis de *representación política* que atraviesa el país, tienen que ver –principalmente- con una insatisfacción respecto a las gestiones de las coaliciones de gobierno y de oposición, la desconfianza hacia a los liderazgos políticos, y una “desconexión” con las estructuras más tradicionales de la representación institucional, como son la participación electoral y los partidos políticos.

- Nuevos espacios de posibilidad y deseos de cambio

Sin embargo, comienzan a surgir algunos espacios significativos que pueden revitalizar el interés ciudadano por lo público:

- El proceso constituyente en Chile: más de 60% de la ciudadanía está interesada en participar en el cambio constitucional.

Gráfica 28:
Medición sobre el interés por participar en el proceso Constituyente en Chile
Pregunta ¿Qué tan interesado se encuentra usted en participar en el proceso de cambio constituyente?

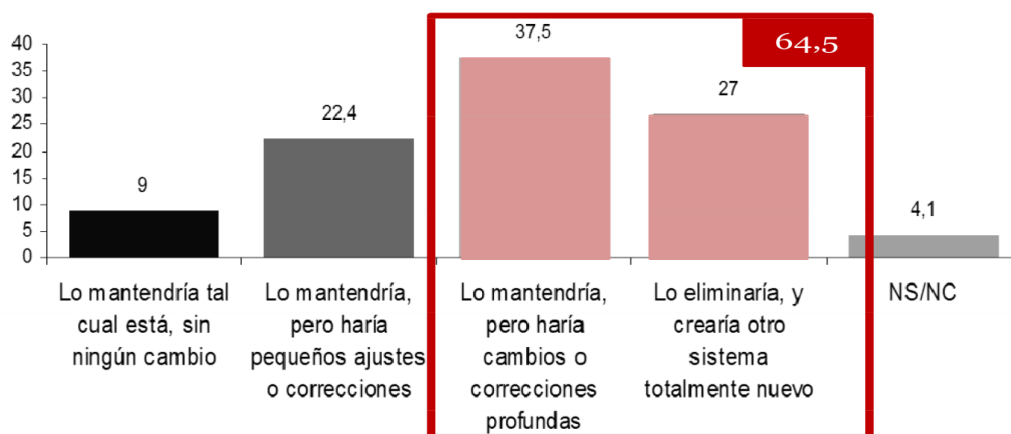


Fuente: Adimak, mayo 2016.

— Y un dato que a juicio de esta investigación es muy relevante, es el que proporciona la encuesta de la Universidad Diego Portales (2011), cuando identifica que un 64,5% de los/as chilenos/as manifiestan su deseo de que haya cambios en el sistema y modelo de desarrollo económico chileno.

Gráfica: 29
Opciones de cambios del modelo chileno

Si usted pudiera hacer algo frente al actual sistema o modelo económico, ¿cuál de las siguientes opciones elegiría? (en %)



Fuente: UPD, 2011.

En particular, este último dato es significativo porque explica el triunfo en los comisiones presidenciales de Michel Bachelet, el año 2011, con un programa de gobierno que sitúa a la desigualdad social como el principal problema de Chile y que propone acciones de políticas basada en reformas estructurales, que hasta hace unos pocos años fueron impensables en el país: Reforma tributaria; Reforma educativa; Reforma laboral; Reforma constitucional; Eliminación del sistema binominal; Aprobación del aborto terapéutico; Elección directa de intendentes/as; Aprobación de la unión civil entre homosexuales

Estas, fundamentalmente...

3.5 Programa de Gobierno 2014 -2018

Un antecedente importante para la presente investigación es el Programa de Gobierno 2014 -2018 de Chile, que representa la actual agenda social y política del país. Corresponde a un documento que se estructura en cinco capítulos:

(1) “Reformas de Fondo”. Se desarrollan las propuestas emblemáticas del gobierno, como son la reforma constitucional, reforma tributaria y reforma educacional. (2) “Programa Económico”. Incluye propuestas en todos los sectores estratégicos para el país, destacando la mención de acciones para la modernización del Estado, temas de transparencia, minería y energía.

(3) “Protección y Oportunidades”. Este capítulo se dedica al desarrollo de propuestas de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del Sistema de Protección Social, específicamente, en materia de salud, trabajo, pensiones, seguridad ciudadana y justicia. (4) “Descentralización, Territorio y Desarrollo”. Un capítulo amplio, aborda desde temas de descentralización, ciudad y territorio, hasta ámbitos como las relaciones exteriores.

(5) “Derechos Ciudadanos”, en este capítulo del programa de gobierno, al igual que en el capítulo de “Protección y Oportunidades”, se establecen desafíos relevantes para las políticas sociales en el país.⁸²

⁸²Proporcionar mayores detalles sobre las propuestas de cada capítulo haría muy extensiva esta presentación. Para mayor información sobre el contenido del Programa de Gobierno de Chile 2014 -2018, consultar la siguiente dirección electrónica: <http://www.gob.cl/programa-de-gobierno/>

El aspecto que resulta importante de tomar en consideración en esta sección sobre el programa de gobierno, tiene que ver con que logra situar a la desigualdad social como el principal problema de Chile.

De hecho, la frase “Chile de todos”, operó como eslogan de la campaña presidencial; también, ha sido un eslogan clave para el gobierno actual la frase “un Chile más justo e igualitario”.

Además de solo frases, se indica en el programa de gobierno:

“Hoy las desigualdades atraviesan las más amplias esferas de la sociedad chilena e impiden que todos los chilenos y chilenas se incorporen al desarrollo y puedan llevar adelante sus propósitos y proyectos individuales y familiares... Este programa encara decididamente estas desigualdades que persisten en el país, pues se funda en la convicción de que la desigualdad es insostenible no sólo desde un punto de vista económico y social, sino que también para una sana convivencia entre los chilenos y chilenas y para asegurar la paz social que requerimos para crecer y desarrollarnos de forma inclusiva... La desigualdad es la negación de ese sentido común” (Programa de Gobierno, 2014: 09).

Para esta investigación es relevante presentar los énfasis del discurso político vigente sobre la comprensión de la desigualdad social y la superación de la pobreza en Chile, respecto a la discusión teórica, particularmente, respecto a cómo se decanta el discurso en el desarrollo de políticas sociales que aborden adecuadamente las demandas de la ciudadanía, promoviendo relaciones más solidarias y justas entre las personas, familias y comunidades.

En ese sentido, el programa de gobierno es un antecedente directo del Programa Más Territorio.

Explícitamente, se señala en el capítulo “Derechos ciudadanos”, sección “Superación de la pobreza”, que el Fosis deberá crear un Fondo para el fortalecimiento de comunidades en situación de pobreza y para el financiamiento del diseño y ejecución de planes locales de desarrollo social, en el marco de una priorización de territorios donde la pobreza tiene mayor incidencia, concentración y profundidad.

De esta manera, la directiva del Fosis (en mayo del año 2014) tomó la decisión de poner en marcha la formulación de un nuevo programa social, a nivel nacional y en carácter de piloto, que buscaba materializar el mandato de gobierno, con base a la idea que una de las mayores desigualdades que enfrentamos en el país es de carácter territorial, pues “son demasiadas las decisiones sobre aspectos importantes para el desarrollo de las regiones que se toman en Santiago. También son demasiado distintas las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen.” (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 – 2018, 2014:114).

Los capítulos “Descentralización” y “Ciudad Vivienda y Territorio” también son citados en el documento base del Programa Más Territorio; específicamente, la sección “Participación Ciudadana”, que refiere al hecho de que “las ciudades deben estar integradas socialmente”, vinculando la construcción de la ciudad a un ejercicio de democracia y participación.

Se plantea “pasar de una participación informativa, a una participación dialogante y protagonista, en donde la voz de los representantes locales realmente sea escuchada e integrada a las decisiones de políticas públicas” (Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014 -2018, 2014: 123).

Este aspecto es relevante, pues el enfoque territorial, en el sentido en que se trabaja en esta investigación, propone el desarrollo de procesos comunitarios e institucionales que promuevan el fortalecimiento de las capacidades locales, lo que implica una participación activa y deliberante de los actores en sus territorios.

Darío Virot (2015)⁸³, analizó la agenda de gobierno 2014 -2018, también como un elemento de contexto para el Fosis en su interés por la variable territorial en los programas sociales.

Virot determinó que las múltiples menciones incluidas -en el programa de gobierno- a territorio, participación y desigualdad, vislumbran algunos énfasis que deben ser tomados en consideración por la institución al momento de plantearse profundizar en esta variable, respecto a su oferta programática, o bien en la formulación de nuevos programas.

Tales énfasis fueron:

- Colocar el foco de los programas en la calidad de vida de las personas y en revertir vulnerabilidades.

⁸³ Este análisis se plasma en el informe elaborado para el Fosis durante el año 2014, en su rol de consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Necesidad de reconocimiento de la heterogeneidad de los territorios, contando con información desagregada territorialmente.
- La descentralización y la autonomía como marcos para lograr que los territorios alcancen un mayor desarrollo.
- Desarrollar procesos de planificación con participación ciudadana.
- Promover la inversión social local, la competitividad territorial y la generación y fortalecimiento de capacidades al interior de los territorios.
- La intersectorialidad como forma de gestionar la política pública.
- Considerar la identidad y cultura territorial como aspectos relevantes en la comprensión del territorio.

La mayoría de estos aspectos fueron considerados en el Programa Piloto Más Territorio, al menos, considerados en su formulación, como ha podido determinarse del estudio de sus minutas y documentos de diseño y como podrá verse más adelante, en la presentación del programa propiamente tal.

De esta manera, el programa de gobierno es un antecedente relevante en las acciones que el Fosis y el Ministerio de Desarrollo Social han emprendido desde el año 2014 a la fecha (2016).

Concretamente, esta agenda de gobierno ha impulsado en el MDS la construcción de una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza⁸⁴; y en el Fosis, tanto la creación del Programa Piloto Más Territorio, como un proceso de rediseño institucional que culmina con una nueva planificación estratégica.

⁸⁴ Según se explica en el Informe de Desarrollo Social 2015: “en Chile la pobreza se ha medido históricamente a partir de los ingresos de los hogares. Bajo este enfoque tradicional se simplifica la identificación de las personas y hogares que están bajo un estándar de vida aceptable. Una medida de pobreza multidimensional, en cambio, permite medir de manera directa las condiciones de vida de la población, en tanto se mide la situación de los hogares y las personas que los integran, en relación a distintas dimensiones e indicadores de bienestar que se consideran socialmente relevantes. De este modo, permite visibilizar carencias que afectan a las personas y sus hogares en múltiples dimensiones, más allá de su ingreso, y analizar la importancia relativa de tales carencias en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.” (IDS, 2015:16).

3.6 Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)

El Programa Piloto Más Territorio se ejecuta desde la Unidad de Gestión Territorial (UGT) de la Subdirección Nacional de Gestión de Programa (SGP) del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del Ministerio de Desarrollo Social de Chile (MDS).

El Ministerio de Desarrollo Social tiene a su cargo cinco Servicios Nacionales: Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADI), Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

El FOSIS es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Fue creado el 26 de octubre de 1990. Cuenta con 15 direcciones regionales y 20 oficinas provinciales; se relaciona con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Desarrollo Social.

El Fosis del nivel central, cuenta con una estructura de cinco Subdirecciones Nacionales: Gestión de Programas (SGP), Administración y Finanzas (SAF), Personas (SDP), Desarrollo e Innovación (SDI), además de un área de Cooperación Internacional, Departamento Jurídico y Contraloría. Todas las subdirecciones tienen expresión regional.

Específicamente, la Subdirección Nacional de Gestión de Programas tiene a cargo el diseño, ejecución y gestión programática. Se organiza en cinco unidades:

Unidad de Coordinación y Planificación de Programas. Se relaciona principalmente con el Subdirector de Gestión de Programas, los/as directores/as y jefas/es de programas, así como con otras unidades interinstitucionales. Tiene a su cargo determinar la factibilidad y dar acompañamiento a los convenios que por interés institucional de la SGP se suscriben.

Unidad de Gestión Territorial (UGT). Creada desde enero del 2015. Promueve, orienta e implementa el enfoque territorial como uno de los elementos transversales y diferenciadores de la oferta programática y como parte de los desafíos de la Planificación Estratégica 2014-2018. Tiene a cargo los Programas Pilotos Más Territorio, Huertos Comunitarios y Habitabilidad Comunitaria.

Unidad de Asistencia Técnica (UAT). Dispone de equipos regionales de asistencia técnica especializada para garantizar las soluciones que se implementan a través de los Programas Habitabilidad y Autoconsumo.

Unidad Familia (Subsistema de Seguridad y Oportunidades). Esta unidad tiene a su cargo la ejecución de los programas que integran la Red de Protección Social en Chile y que están orientados a focalizar su intervención en las familias de extrema pobreza. Estos son: EJE, Acompañamiento Psicosocial y Acompañamiento Socio-laboral.

Unidad de Programas de Oferta. Ejecuta los programas sociales del Fosis en los ámbitos de emprendimiento, educación financiera, empleabilidad, habilitación social y otros convenios.

En cuanto a los alcances institucionales, presupuestarios y de cobertura del Fosis en general, señalar que esta es una institución con más de veinte cinco años de experiencia; referente en el diseño y ejecución de políticas sociales para la superación de la pobreza en Chile.

El Fosis cuenta con un presupuesto anual que para el año 2016 es de setenta y seis mil trescientos ochenta y nueve millones de pesos chilenos (\$76.389.505). Ejecuta veinte programas sociales a nivel nacional, beneficiando a más de cien mil familias en extrema pobreza en el país (Ver tabla 16).

Tabla 16: Oferta de Programas Sociales del Fosis

LÍNEAS PROGRAMÁTICAS	MODELOS DE GESTIÓN			
	Oferta Programática FOSIS	Ejecución Sistema de Protección Social	Asistencia Técnica	Convenios, concursos y otros
Unidad Territorial	1. Programa Mas Territorio 2. Programa Huertos Comunitarios 3. Programa Habitabilidad Comunitaria			
Unidad de Oferta	4. Programa Acción en Familia 5. Programa Acción en Comunidad 6. Programa Yo Emprendo 7. Programa Acceso al Microcrédito 8. Programa Educación Financiera 9. Programa Yo Trabajo 10. Programa Yo Trabajo Jóvenes 11. Programa Apoyo a tu Plan Laboral 12. Programa Yo Emprendo Semilla			
Autoconsumo			13. Programas Cultivando Hábitos	14. Convenio de Energía Vive Tu Huerto
Habitabilidad			15. Programa Habitabilidad Asistencia Técnica	
Seguridades y Oportunidades		16. Programa Eje 17. Programa Acompañamiento Psicosocial 18. Programa Acompañamiento Socio-laboral		
Departamento de Planificación y Coordinación				19. Fondo IDEA 20. Eficiencia Energética

Fuente: elaboración propia, con base al documentos “Orientaciones Para la Planificación Programática 2015 de la SGP”, 2016

La Misión del Fosis es “liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa” (MDS, Informe de Desarrollo Social 2014: 56).

Su visión es “un país sin pobreza, más justo e igualitario”⁸⁵. La misión, visión y valores del Fosis se reformularon durante el año 2014, buscando una mayor coherencia entre su oferta de programas sociales, respecto a los nuevos enfoques de pobreza promovidos por el Ministerio de Desarrollo Social y el Programa de Gobierno.

En razón de esto, la nueva planificación estratégica del Fosis introdujo como temáticas relevantes, la perspectiva territorial, la implementación de metodologías de intervención social que favorezcan la participación ciudadana y la promoción constante de la innovación social y la gestión de conocimiento.

Concretamente, los nuevos objetivos estratégicos del Fosis son: (1) Diseñar, implementar y evaluar estrategias con perspectiva territorial, para la superación de la pobreza y vulnerabilidad. (2) Promover la participación ciudadana en las estrategias de intervención del FOSIS.

(3) Instalar un enfoque integral de derechos en el quehacer de la institución. (4) Promover el desarrollo del capital humano, social y físico mediante estrategias intersectoriales de intervención. (5) Fortalecer la calidad de atención de nuestros usuarios y grupos de interés

En consecuencia, el Fosis determinó tres temas estratégicos y una propuesta de valor integrada por dos líneas de trabajo.

En cuanto al primer punto, los temas son: articular oferta en los territorios que concentran los mayores niveles de pobreza y vulnerabilidades; mejorar la oportunidad y calidad de los servicios prestados a los usuarios y usuarias de los programas sociales; fortalecer la gestión interna.

Sobre la propuesta de valor del Fosis, la primera línea de trabajo dice relación con el “fortalecimiento de las capacidades y competencias” de los participantes de los programas, mediante la entrega de apoyos sociales, laborales, productivos y organizativos.

⁸⁵ Consultado el 13/07/2015, en: <http://www.fosis.cl/index.php/quienes-somos>

La segunda línea de trabajo de la propuesta de valor del Fosis, y quizás la más innovadora en su rediseño institucional, tiene que ver con promover la “Integración y Cohesión del Territorio”, planificando su oferta de programas, con base a elaboración de diagnósticos territoriales, para conocer las reales necesidades y demandas de las comunidades, y de esta manera generar intervenciones más pertinentes y sostenibles.

Como puede observarse, el Programa Más Territorio surge en un contexto de cambios institucionales: no todo estaba definido, no todo estaba claro, su formulación y proceso piloto en sí mismo corresponde a una apuesta sobre cómo comenzar a operacionalizar e implementar perspectivas más integrales.

3.7 Programa Intervención Integral en Territorios Vulnerables: Programa Más Territorio.

El Programa Más Territorio tiene como fin contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios.

Su objetivo general es aumentar las capacidades locales (socios-comunitarias e institucionales) de la población que habita los *territorios vulnerables*.

Los objetivos específicos del Programas son tres:

- 1) Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los *territorios vulnerables*, para una oferta pública privada local más pertinente y coordinada.
- 2) Fortalecer el tejido social de los *territorios vulnerables*, mediante el capital social comunitario y la participación ciudadana.
- 3) Elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS) en los territorios vulnerables, que contengan iniciativas (proyectos) con enfoque de desarrollo local.

- Focalización Territorial

La población potencial del Programa Más Territorio corresponde a *territorios vulnerables*.

“Un *territorio vulnerable* es un espacio intracomunal, ubicado en una comuna priorizada por el Fosis: barrio, para los casos urbanos, y localidad para las zonas rurales, que concentran pobreza, vulnerabilidades y rezago” (Fosis, minuta de trabajo nro. 14, 2015:01).

Para la selección de la comuna, se toma en cuenta un ranking de prioridades elaborado por el Fosis, con base a tipología comunal elaborada por la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), el año 2009, y actualizada por la institución durante el año 2015⁸⁶

No obstante, la selección de las comunas del Programa Más Territorio depende de una metodología donde esta tipología es un dato que está sujeto al análisis regional.

En los distintos documentos de trabajo de la Unidad de Gestión Territorial del Fosis, se señala, por una parte, que “la focalización es un medio y no un fin en sí mismo”, y que los promedios regionales invisibilizan las realidades territoriales, por lo cual, se desarrolló una metodología que implica básicamente tres “pasos”, o momentos del proceso de selección de la unidad de intervención.

El primer paso tiene que ver con la construcción de un diagnóstico nacional, elaborado por el nivel central del Fosis, que actualiza los datos regionales según la tipología de la Subdere (2009), y comparte orientaciones a las regiones.

De esta manera, el segundo paso es la priorización de la comuna por parte del equipo regional del Fosis, que debe realizarse en el marco de un análisis estratégico sobre las prioridades de inversión programática y las necesidades regionales y comunales.

Asimismo, se solicita por parte del Fosis central, a las regiones, considerar el real aporte del programa a la territorio seleccionada, según sus objetivos de intervención; por ejemplo, revisar la viabilidad y pertenencia de la implementación del Más Territorio respecto a las condiciones comunitarias, institucionales, físicas y culturales de la comuna.

El tercer momento, es la selección propiamente del *territorio vulnerable*, es decir del barrio o la localidad. Aquí, se establece que el Fosis regional desarrolle un proceso de

⁸⁶ Ver el capítulo II, sección “problema de investigación, donde se explica la tipología Subdere (2009).

análisis y negociación con el gobierno local (municipalidad), para esta opción en si misma sea un primer producto del ejercicio de concertación de intereses entre los actores (Fosis – Municipio).

Para apoyar este proceso de selección de los barrios o localidades, se proporcionan adicionalmente cuatro requisitos, a modo de orientación: seleccionar –preferentemente- una comuna de clasificación “gestión crítica”; la existencia de una relación colaborativa con el municipio; que se trate de un asentamiento humano permanente y la existencia de al menos una organización formalmente constituida en el territorio (barrio o localidad) seleccionado.

Adicionalmente, se incorporan dos recomendaciones generales para la selección del *territorio vulnerable*: evitar la dispersión geográfica durante la fase piloto, a menos que las regiones cuenten con condiciones institucionales para enfrentar esta complejidad, visto la limitación de recursos; y considerar la presencia de familias del Subsistema de Seguridad y Oportunidades⁸⁷ como un dato relevante a la hora de analizar la concentración de pobreza y la promoción del encadenamiento programático entre la oferta del Fosis en las comunas de cada región.

Metodológicamente, este proceso de selección de los territorios corresponde a la fase Cero (o pre-fase) del Programa. Considera un desarrollo entre tres a seis meses.

- Alcance 2015 – 2016: localización y presupuesto

El Programa Más Territorio se puso en marcha durante el año 2015 en seis territorios intracomunales (llamados territorios vulnerables) del país; ubicados en seis comunas de cinco regiones de Chile. Para el año 2016, el programa se ejecuta en un total de veintiuno (21) *territorios vulnerable*, geográficamente distribuidos en veintiún (21) comunas de las quince regiones de Chile, beneficiando –aproximadamente- a ciento cuarenta y cinco (145) organizaciones comunitarias, y a más de cincuenta mil personas, que habitan en estos territorios intra-comunales, es decir, se mantuvo las seis versiones (2015/2016) y se creció en el 2016, en quince nuevos pilotos.

⁸⁷ Estas son familias seleccionadas el Ministerio de Desarrollo Social, en el marco del Sistema de Protección Social de Chile, y bajo el mecanismo del Registro Social de Hogares.

Es necesario recordar, que el objeto de estudio de esta investigación es el proceso de implementación del programa, por lo cual, se delimita el estudio de caso a los primeros seis pilotos de la versión 2015/2016, sin embargo, se muestra la localización y la cobertura total de la intervención como un contexto general y porque será relevante para los análisis finales de este trabajo.

La tabla 16 “Localización y Cobertura del Programa Piloto Más Territorio, versiones 2015/2016 y 2016/2017”, con el objetivo de facilitar un panorama general de los barrios y localidades del Programa Más Territorio, proporciona los siguientes datos:

- Datos de pobreza regional, por las nuevas mediciones de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional; esto, para establecer el promedio de la comuna respecto a la realidad regional, y no solo como una comparación con los promedios nacionales.
- Datos comunales: pobreza comunal, medida por ingreso; total de población comunal; y número de familias del Subsistema de Seguridad y Oportunidades por comuna, como un dato relevante para la estimación de concentración de pobreza, e importante, para una primera de estimación de presencia en el territorio de la oferta pública, dada por los programas que integran el Sistema de Protección Social en Chile.
- La clasificación de la comuna es decir, si es un Municipio de Gestión Autónoma (MGA), Municipio de Gestión Intermedia (MGI) o un Municipio de Gestión Crítica (MCC).
- Se indica a que versión corresponde el piloto: versión inicial y objeto de esta investigación, la 2015/2016, con seis territorios; o versión 2016/2015, con quince nuevos territorios.
- Datos del *territorio vulnerable*: nombre del barrio o localidad que ha sido seleccionado entre el Fosis Regional y el municipio, si es urbano o rural, y se informa una primera estimación de población intra-comunal, correspondiente al número de personas que viven en el espacio delimitado para la ejecución

del programa, y que serán beneficiarias de las iniciativas o proyectos a financiar con los fondos de inversión asociados al programa.

Tabla 17: Localización y Cobertura del Programa Piloto Más Territorio (versiones 2015 – 2016 y 2016 -2017)

REGIÓN			COMUNA					TERRITORIO			
REGIÓN	Pobreza regional por ingresos (casen 2013)	Pobreza regional multidimensional (casen 2013)	Comuna	Tipo de comuna	Población comunal (sinim)	Pobreza comunal por ingresos (casen 2013)	Nro de Familias del SSYO comunal	Territorio Vulnerable	Versión	Tipo	Habitantes Territorio Vulnerable
Arica	14,6	23,6	Arica	GI	231.611	14%	558	Sector Norte, UV N° 39	2016/2017	Urbano	4600
Tarapacá	8,2	17,8	Iquique	GA	196.437	6%	87	Población Gomez Carreño	2016/2017	Urbano	1500
Antofagasta	4	20,7	Taltal	GA	12.937	6%	48	Sector N° 1	2016/2017	Urbano	4720
Atacama	7,3	26,2	Freirina	GI	6.823	10%	20	José Santos Ossa	2015/2016	Urbano	1127
			Huasco	GA	10.083	12%	30	O'Higgins	2016/2017	Urbano	
Coquimbo	16,2	21,6	Ovalle	GI	119.014	16%	238	Sotaqui	2015/2016	Rural	3806
			Vicuña	GI	26.561	24%	5	Rivadavia	2015/2016	Rural	1400
			Illapel	GI	32.753	16%	139	Santa Virginia	2016/2017	Rural	699
Valparaíso	15,6	18	Villa Alemana	GC	134.999	13%	30	Población Gumerindo	2016/2017	Urbano	5400
Metropolitana	9,2	18	Lo Espejo	GC	119.842	7%	203	José Mará Caro, UV N° 29	2015/2016	Urbano	9821
			Quilicura	GA	202.151	9%	228	Población Parinacota	2016/2017	Urbano	6688
			San Ramón	GC	99.615	10%	310	Población La Bandera (UV 8 y 9)	2016/2017	Urbano	10629
O'Higgins	16	21,1	Pichidegua	GC	20.111	24%	6	Población B. O'Higgins	2016/2017	Urbano	1296
Maule	22,3	21,9	Constitución	GI	50.631	19%	35	Putú	2016/2017	Rural	2000
Biobío	22,3	22,4	Hualqui	GC	24.793	29%	85	La Rinconada	2016/2017	Urbano	2700
Araucanía	27,9	28,5	Ercilla	GC	9.216	44%	550	Ercilla Urbano	2015/2016	Urbana	2078
			Curarrehue	GC	7.419	33%	125	Catripulli	2016/2017	Rural	1648
Los Ríos	23,1	22,9	Lago Ranco	GC	10.810	39%	66	Calcurrupe alto y bajo	2016/2017	Rural	392
Los Lagos	17,6	26,1	San Juan de la Costa	GC	7.646	48%	219	Mision San Juan (Costa Norte)	2016/2017	Rural	1200
Aysen	6,8	22,3	Cisnes	GI	5.339	6%	17	Puyuhuapi Puerto Raúl Marín Balmaceda Puerto Gala Puerto Gaviota	2016/2017	Rural	1980
Magallanes	5,6	11,8	Punta Arenas	GA	129.555	5%	454	Ríos Patagónicos Alfredo Lorca	2015/2016	Urbano	2685
Totales/promedios	14,0%	21,5%			1.458.346	19,0%	3453				66.369

Fuente: Unidad de Gestión Territorial, FOSIS, 2016

Respecto a la inversión de recursos, el Programa Más Territorio con un presupuesto en el año 2015 de USD 1.113.348 dólares americanos, que son \$752.263.000 pesos chilenos. Para la ejecución del año 2016, el presupuesto fue de USD 2.408.259 dólares americanos, que son \$1.627.982.999 pesos chilenos⁸⁸.

Por lo tanto, el programa se incrementó de un año a otro, en más del 100% de los recursos inicialmente ejecutados; específicamente, contó con un incremento de UDS 1.294.911 dólares americanos, correspondientes a \$ 846.759.999 pesos chilenos.

Tabla 18:
Presupuesto del Programa Más Territorio (2015 – 2016)⁸⁹

Programa Más Territorio	Datos del Presupuesto 2015		Datos del Presupuesto 2016	
	Monto global 2015	Monto apróx en USD	Monto global 2016	Monto apróx en USD
Ley de presupuesto	752.623.000		781.223.000	
Incremento por resolución especial (abril 2016)			846.759.999	
totales	752.623.000	1.113.348	1.627.982.999	2.408.259

Fuente: Elaboración propia, con base al Decreto del Ministerio de Hacienda de Chile, nro. 170-00, resolución 398, 2016.

- Breve caracterización de los territorios intervenidos por el Programa Más Territorio, en su versión 2015/2016.

Dado que el objeto de estudio de esta investigación es el proceso de implementación del Programa Más Territorio, referido a su puesta en marcha durante el año 2015, es que la caracterización de los *territorios vulnerables* (barrios y localidades) de esta sección, corresponde a los seis territorios intra-comunales ubicados seis comunas de cinco regiones del país.

⁸⁸ Este crecimiento se debió a la aprobación de una modificación presupuestaria presentada por el Fosis a la Dirección de Presupuesto del País (DIPRES), que consistió en eliminar dos programas sociales que también se encontraban en fase piloto (Huertos o Jardines Comunitarios, Habitabilidad Comunitaria) y sumar esos dineros al presupuesto total del Más Territorio para el 2016, siendo que se acogieron los huertos y la habitabilidad comunitaria, como líneas de financiamiento del fondo de inversión del programa

⁸⁹ Se realizó la conversión de los montos en pesos chilenos a dólares americanos, con el valor del cambio del día 7 de abril de 2016 (676 pesos por cada dólar). Según valor informado por el Banco Central de Chile.

De las seis comunas: tres son de gestión intermedia (Freirina, Ovalle y Vicuña), dos corresponde a la clasificación de gestión crítica (Ercilla y Lo Espejo) y una es de gestión autónoma (Punta Arenas).

Para el año 2014, se decidió seleccionar al menos una comuna por tipo de municipio (autónomo, intermedio o crítico), precisamente, para que el proceso piloto estudiará cómo operaba la metodología en todas las categorías conocidas.

De esta manera, el programa se puso en marcha en cinco regiones (Magallanes, Araucanía, Metropolitana, Atacama, Coquimbo) que en promedio poseen una pobreza por ingreso regional de 13,2%, por debajo del promedio de pobreza nacional (14,4%); mientras que el promedio de pobreza regional multidimensional de las cinco regiones es de 21,2%, por encima del promedio nacional (20,4%).

En cuanto a la pobreza por ingreso comunal, el promedio de las seis comunas es de 19%, superando tanto el promedio regional, como el promedio de pobreza nacional: 13,2% y 14,4%, respectivamente.

En Chile no se cuentan con datos de pobreza de la escala intra-comunal, por lo cual, no es posible establecer el promedio de pobreza del barrio o localidad propiamente tal, lo más próximo a esto es el dato comunal presentando.

El total de población de las seis comunas donde se instaló el programa, es de 411.011 personas. Específicamente, la cobertura directa del Más Territorio se estimó como parte de tareas de su primera fase de ejecución, determinándose como cobertura directa e intra-comunal, 20.917 personas, correspondiente el 5% del total de la población comunal.

También se catastraron cien (100) organizaciones comunitarias y cincuenta (50) instituciones públicas y privadas que forman parte de las dinámicas territoriales de los seis barrios y localidades.

De estas organizaciones e instituciones, participan en el programa como beneficiarios/as directos/as sesenta y seis (66) organizaciones comunitarias y veintidós (22) instituciones públicas y privadas, por tanto, se integró el 66% y 44% del total catastrado, lo que representa un porcentaje muy significativo respecto al involucramiento de los actores locales en intervenciones con enfoque territorial.

A continuación se presenta una tabla que resume los datos señalados respecto a la delimitación geográfica de esta investigación.

Tabla 19:
Caracterización de los Territorios del Programa Más Territorio (versión 2015/2016)

Región			Comuna					Territorio Vulnerable (barrios y localidades)						
Región	Pobreza regional	Pobreza multidimensional	Comuna	Tipo de comuna	Población comunal	Partido del alcalde	Pobreza comunal	Territorio Vulnerable	Tipo	Habitantes TV	Org. Comun. catastradas	Og. Comunitarias del CB	Inst.Catastradas	Inst. CI
Atacama	7,3	26,2	Freirina	MGI	6.823	PS	10%	José Santos Ossa	Urbano	1127	11	6	4	1
Coquimbo	16,2	21,6	Ovalle	MGI	119.014	IND	16%	Sotaqui	Rural	3806	22	13	9	4
			Vicuña	MGI	26.561	DC	24%	Rivadavia	Rural	1400	14	12	9	6
Metropolitana	9,2	18	Lo Espejo	MGC	119.842	PPD	7%	José Mará Caro	Urbano	9821	19	12	12	4
Araucanía	27,9	28,5	Ercilla	MGC	9.216	UDI	44%	Ercilla Urbano	Urbana	2078	27	17	10	5
Magallanes	5,6	11,8	Punta Arenas	MGA	129.555	IND	5%	Ríos Patagónicos Alfredo Lorca	Urbano	2685	7	6	6	2
Promedios/Totales	13,2%	21,2%			<u>411.011</u>		<u>19,0%</u>			<u>20.917</u>	100	66	50	22
Promedios	14,4%	20,4%										66%		44%

Fuente: elaboración propia, con base a información proporcionada por la UGT, 2016

- Componentes del Programa Más Territorio

El Programa Más Territorio consta de tres de componentes programáticos :

- Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales, también llamado Componente de Gestión de Redes.
- Acompañamiento Socio Comunitario.
- Fondo de Financiamiento de Iniciativas Locales Para la Comunidad.

El primer componente (gestión de redes), dice relación con el objetivo específico de promover la gobernanza local *territorios vulnerables*. Es ejecutado por un/a gestor/a de redes, cuyo rol es promover la coordinación entre actores comunitarios e instituciones públicas y privadas del territorio, a distintas escalas (regional, comunal e intra-comunal).

Desde este componente se realizan actividades orientadas a la promoción de la coordinación intersectorial, se elaboran diagnósticos territoriales con perspectiva multiescalar y se promueve la implementación de comités institucionales.

El comité institucional se define en el Programa Más Territorio:

“Como una instancia que reúne a representantes de las distintas instituciones –privadas o públicas- del territorio. En ese comité también se considera la contraparte Municipal. Su papel es contribuir con una visión estratégica del desarrollo del territorio, favorecer procesos de coordinación y articulación institucional y apoyar la implementación de los PLDS. Este Comité trabaja principalmente con el gestor de redes” (Manual Metodológico del Programa Más Territorio, primer versión, FOSIS, 2016: 191).

Uno de los principales desafíos de este componente, es la atracción de recursos nuevos para los territorios, con base a los diagnósticos elaborados y la construcción de relaciones de confianza y colaboración entre distintos actores, para financiar proyectos que incidan en el desarrollo local.

En segundo lugar, está el Componente de Acompañamiento Socio Comunitario. Este se relaciona directamente con el objetivo específico de fortalecer el tejido social de

los *territorios vulnerables*, entendiendo por esto, la promoción de la participación ciudadana y el capital social comunitario.

Para la realización del trabajo comunitario se contrata una dupla de gestores/as locales que se instalan en los barrios y localidades de forma permanente, generando un trabajo de mayor cercanía con las organizaciones comunitarias.

Las principales actividades de este componente tienen que ver con la elaboración de diagnósticos participativos, el desarrollo de una estrategia de intervención comunitaria con inserción local, que contribuya al fortalecimiento de las organizaciones sociales, y el desarrollo de un proceso deliberativo de planificación del desarrollo, que deriva en la formulación de un Plan Local de Desarrollo Social (PLDS).

La dupla es responsable de constituir comités barriales al principio del proceso de intervención, que en total dura 24 meses de ejecución. El objetivo es que estos comités permanezcan en el tiempo como espacios de encuentro entre los/as dirigentes/as del territorio.

El comité barrial:

Es una “instancia que reúne a los y las representantes de las organizaciones comunitarias formales y no formales del territorio, como a los actores individuales que quieran ser parte de este comité. El CB debe asumir un protagonismo participativo y democrático que favorezca el proceso de toma de decisiones pertinentes con las necesidades de la población y responsable con su territorio. Este comité trabaja principalmente con el/a gestor/a local” (Fosis, Manual Metodológico Programa Más Territorio, primera versión, 2016: 191).

En tercer lugar está el Componente de Financiamiento de Iniciativas Locales de la Comunidad, correspondiente a un Fondo para financiar de una a tres iniciativas o proyectos definidos por la comunidad, en el marco de los Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS)⁹⁰ y con tres posibles líneas temáticas, que son Bienestar Comunitario, Habitabilidad Comunitaria y Huertos y/o Jardines Comunitarios.

⁹⁰ Los Fondo de inversión del Programa Más Territorio, para el año 2015, fueron de treinta o cincuenta millones de pesos chilenos (aproximadamente, entre 43.000 y 72.000 dólares americanos).

Es relevantes señalar que los PLDS son el principal producto del Programa, pues su propósito es permitir que la comunidad local en conjunto con los actores institucionales, públicos y privados, pacten una estrategia de desarrollo para el territorio que define un conjunto de criterios y directrices para determinar una toma decisiones, e implementación de acciones e iniciativas.

Tabla 20:
Componentes y Productos del Programa Más Territorio.

Componente	Productos
Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (Gestión de Redes)	Creación de mesa local y comité institucional
	Servicios profesionales (gestor de redes)
	Convenios de colaboración con Municipios
	Diagnóstico multiescalar
	Apalancamiento de recursos (públicos/privados) para los territorios, de acuerdo a los PLDS elaborados
	Encadenamiento de oferta regular FOSIS, de acuerdo a los PLDS
Acompañamiento Socio Comunitario	Creación de comité barrial
	Servicios profesionales (gestores/as locales)
	Diagnóstico participativo del territorio
	Capacitación de líderes y lideresas
	Formulación del PLDS
Iniciativas Locales de la Comunidad	Financiamiento de iniciativas territoriales desprendidas de los PLDS
	Creación de espacios comunitarios deliberativos para ponderar y decidir el financiamiento de iniciativas

Fuente: Elaboración propia, con base al Manual Metodológico, versión 2016.

■ Conceptos Claves del Programa Más Territorio

El Programa Más Territorio señala como problema de base:

“Estudios evidencian la existencia de territorios excluidos de los beneficios del crecimiento y desarrollo general experimentado por el país, donde se concentra población en situación de pobreza y vulnerabilidad. El problema principal radica en la existencia de territorios con baja participación social, disímiles capacidades de los municipios para responder a las necesidades de sus comunidades y una oferta pública local que no garantiza pertinencia e intersectorialidad en los territorios, en relación a sus reales

necesidades de desarrollo local” (FOSIS, Ficha ex antes del programa, VI versión, 2016: 04).

El enfoque del desarrollo territorial en el programa, claramente, está influenciado por los trabajos del ILPES, CEPAL, respecto al desarrollo local como un proceso multiescalar, que debe integrar visiones intra e inter regionales, caracterizadas en la actualidad por la necesaria integración de “factores blandos” en las nuevas estrategias de intervención social, como son el capital social, la propia multiescalaridad, y la innovación social, entre las más destacadas por la nueva literatura.

De esta forma, en los documentos (minutas, informes y fichas) que se pudieron revisar sobre el diseño base del Programa, se logran identificar tres conceptos claves (participación ciudadana, capital social comunitario y gobernanza local), que fundamentan su posterior operacionalización en siete dimensiones y dieciocho indicadores.

Primero, Capital Social Comunitario. Es trabajado por la estrategia de intervención del Programa Más Territorio, en cita a Arriaga (2003), como una capacidad efectiva de los actores de un territorio para movilizar en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo.

En consecuencia, se define que “el capital social es el contenido de ciertas relaciones sociales: las que combinan actitudes de confianza con conductas de reciprocidad y cooperación, que proporciona mayores beneficios para aquellos que lo poseen, que lo que podría lograrse sin este activo”. (MIDEPLAN 2002:22).

Desde el diseño del programa, entonces, el capital social comunitario no solo refiere a confianza y asociatividad, también al logro de objetivos y metas en común entre las organizaciones e instituciones de los territorios.

Segundo. Participación Ciudadana. La definición de participación que asume el programa se distancia de miradas asistenciales donde la participación puede ser entendida como un proceso funcional a la ejecución de los programas sociales, y no funcional a las capacidades y dinámicas territoriales.

En esta dirección, el Programa Más Territorio coincide con Palma (1999) ya que se buscan recoger los desarrollos impulsados por la educación popular, que entiende la

participación como una “práctica” cuyos propósitos se ubican, fundamentalmente, en la línea del “desarrollo de las personas que participan”.

La participación se aborda desde un enfoque promocional del trabajo socio comunitario; se reconoce como un derecho fundamental de los/as ciudadanos/as, como un medio y un fin al mismo tiempo.

Para desarrollar una lectura operacionalizada de la participación, el programa introduce el concepto de *participación sustantiva* propuesto por Palma (1999), que se expresa en la conjunción de dos dinámicas: capacidad y oportunidad de participación⁹¹.

De esta manera, la participación sustantiva para el Más Territorio, se da en la medida en que el encuentro entre capacidades y oportunidades se realiza de forma virtuosa, es decir, la oferta programática se pone al servicio de las capacidades y necesidades de las personas.

Tomando las distinciones de Palma (1999), el Programa Más Territorio establece dos sub dimensiones para trabajar el concepto a nivel de metodología. La primera se llama en la intervención “*Participación Sustantiva*”, y dice relación al desarrollo de actividades que permitan la democratización de la información entre las personas y entre las organizaciones; junto a la capacitación a líderes y lideresas de los territorios, potenciado herramientas para la participación como un derecho y potenciando una mayor apropiación de las comunidades del enfoque de género.

La segunda sub dimensión es la “*Participación Representativa*”. Correspondiente a la promoción de instancias colectivas dotadas de organicidad y liderazgos. En concreto, el programa procurará que para los espacios de toma de decisiones (el uso del fondo, por ejemplo) este presenta la mayor cantidad de organizaciones del territorio, y que estas se (re)conozcan entre sí.

Tercero. Gobernanza Local. Se define como “la relación entre actores formales e informales, con una nueva forma de *hacer las cosas*, sostenible y sustentable, la cual coordina y comunica entre los/as actores/as involucrados/as y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública” (en cita a Jorquera 2011⁹², Manual del Programa Más Territorio 2016: 21).

⁹¹ Esta definición fue presentada en el marco teórico de esta investigación, razón por la cual, no repite la explicación en esta sección.

⁹² Respecto a sus aportes en el documento *Gobernanza para el Desarrollo Local*, del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP.

Este concepto de gobernanza local para el Programa MAS Territorio, tiene que ver con dos categorías, una referida a la gestión y coordinación intersectorial, donde se sitúan todos los esfuerzos del programa por gestionar recursos y nuevas incitativas para el territorio, y la otra, llamada *Proyecto Local*, donde se reflejen las metas comunes que son capaces de construirse entre los actores locales, en torno a un proyecto compartido, que afectos de su estrategia de intervención se expresa en la formulación del Plan Local de Desarrollo Social (PLDS).

Tabla 21:
Indicadores de capital social comunitario, participación ciudadana y gobernanza local del Programa Más Territorio

Concepto clave	Dimensión/Categoría	Nombre del Indicador
Capital social comunitario	Confianza	<ul style="list-style-type: none"> Percepción comunitaria positiva sobre la relación entre vecinos/as Percepción comunitaria positiva sobre las instituciones
	Asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> Redes en el territorio
	Densidad	<ul style="list-style-type: none"> Calidad de las redes
Participación ciudadana	Sustantiva	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de información de la comunidad Capacitaciones a líderes y lideresas implementadas Percepción de utilidad de las capacitaciones Participación de las mujeres en el comité barrial Inclusión de mujeres en espacios de capacitación política Promoción de contenidos de inclusión con enfoque de género
	Representatividad	<ul style="list-style-type: none"> Representatividad de las organizaciones
Gobernanza Local	Gestión y coordinación intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> Espacios de coordinación entre actores locales Participación institucional Mirada común institucional Alianzas públicas - privadas
	Proyecto local	<ul style="list-style-type: none"> Construcción de un Plan Local de Desarrollo Social Inversiones para el desarrollo local con recursos nuevos Inversiones para el desarrollo local con recursos del fondo de iniciativas

Fuente: Unidad de Gestión Territorial, 2015.

- Estrategia de Intervención del Programa Más Territorio

La estrategia de intervención del programa tiene un ciclo de dos años, un proceso de tres fases (Instalación y Reconocimiento Territorial, Planificación Estratégica Participativa, e Implementación de Iniciativas) y una estructura de tres 3 componentes: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (componente 1), Acompañamiento Socio Comunitario (componente 2) y Financiamiento de Iniciativas Locales (componente 3).

Las dos primeras fases trabajan principalmente en los componente 1 y 2, y el inicio del tercero. En la tercera fase, las capacidades locales que se potencian desde el programa, mediante la activación de los comités institucionales y barriales, se ponen en práctica y se profundizan mediante la implementación de iniciativas locales, que fueron levantadas en procesos de diagnóstico y planificación participativa con la comunidad, dando cumplimiento al uso de los recursos del componte 3.

Fase 1, se ejecuta en un tiempo de ocho meses durante el primer año de puesta en marcha del programa. Se activa un equipo de dos gestores/as locales y un/a gestor/a de redes que se instala en cada barrio e identifican, contactan, informan, sensibilizan y convocan a los actores locales para participar del programa.

Los/as gestores/as locales informan a la comunidad sobre los objetivos del programa, acuerdan con los/as dirigentes/as la instalación de un comité barrial y lleva a cabo una capacitación de dieciséis (16) horas para líderes/as de territorio.

En paralelo, el/a gestor/a de redes identifica, sensibiliza y convoca a las instituciones públicas y privadas del barrio para participar en un comité institucional, lo que implica previamente, un arduo trabajo en el levantamiento, análisis y sistematización de información primaria y secundaria del territorio, a la vez de los catastros de actores correspondientes.

El comité barrial lleva a cabo un diagnóstico local participativo, tras el cual ambos comités convergen en una mesa local intersectorial.

“la mesa local es la instancia en la que los actores sociales e institucionales dialogan y construyen en conjunto la estrategia de desarrollo del territorio. Es un recurso de tipo institucional del Más Territorio que permite vincular el PLDS con otros instrumentos de planificación local, regional y nacional. Posibilita la articulación y

uso de recursos locales, de la oferta pública y privada y la oferta FOSIS para apoyar la implementación del PLDS y sus iniciativas. Está compuesta por los miembros del Comité Institucional y del Comité Institucional, liderada por el Municipio y apoyada en los Gestores Locales y de Redes” (Manual del Programa Más Territorio, 2015:191).

La Fase II “Instalación y Reconocimiento Territorial” tiene una duración de cuatro meses, también se desarrolla en el primer año del programa. En esta fase, el comité barrial protagoniza un ejercicio de planificación participativa del que surge el Plan Local de Desarrollo Social (PLDS) con los proyectos necesarios para el desarrollo del barrio.

En este proceso los demás actores locales aportan desde la Mesa Local Intersectorial, donde se complementa la planificación. Además, se realizan asambleas barriales para validar las iniciativas priorizadas.

El primer año, y esta fase (II) en particular, culminan con la selección del ejecutor de los proyectos priorizados en los PLDS (municipalidad vía convenio con FOSIS, o ejecutor privado vía licitación pública).

La Fase 3 (Planificación Estratégica Participativa), tiene una duración de doce meses y es la fase que cuenta con menos desarrollo metodológico, en tanto carácter piloto del programa.

En términos generales, está definida como el momento en que el ejecutor factibiliza las iniciativas identificadas y priorizadas participativamente por la comunidad, para luego realizar un nuevo ejercicio deliberativo que sancione finalmente los el uso de los recursos del Fondo.

En la mesa local intersectorial se seleccionan los proyectos definitivos (de 1 a 3) que serán financiados en tres líneas: bienestar comunitario (tecnologías, patrimonio, capacitación, otras), habitabilidad comunitaria (infraestructura y equipamiento comunitario menor) y huertos comunitarios (productos alimenticios para el autoconsumo o la comercialización con fines comunitarios).

El FOSIS garantiza dos fuentes de financiamiento para los PLDS: el fondo del componente 3, y a través de la oferta programática regular de la institución.

Es tarea del gestor de redes gestionar la convergencia de otros programas del FOSIS en el barrio y llevar a cabo acciones complementarias tendientes a lograr recursos procedentes de otras fuentes (distintas al FOSIS).

En todo el proceso se promueve el involucramiento de la Municipalidad y su liderazgo en la mesa local intersectorial. Esto es un aspecto clave para la sostenibilidad de la estrategia del programa y la continuidad de las acciones emprendidas por el comité barrial y el comité institucional, en tanto, es el gobierno local el responsable del desarrollo integral del barrio, siendo el programa un aporte en esta línea.

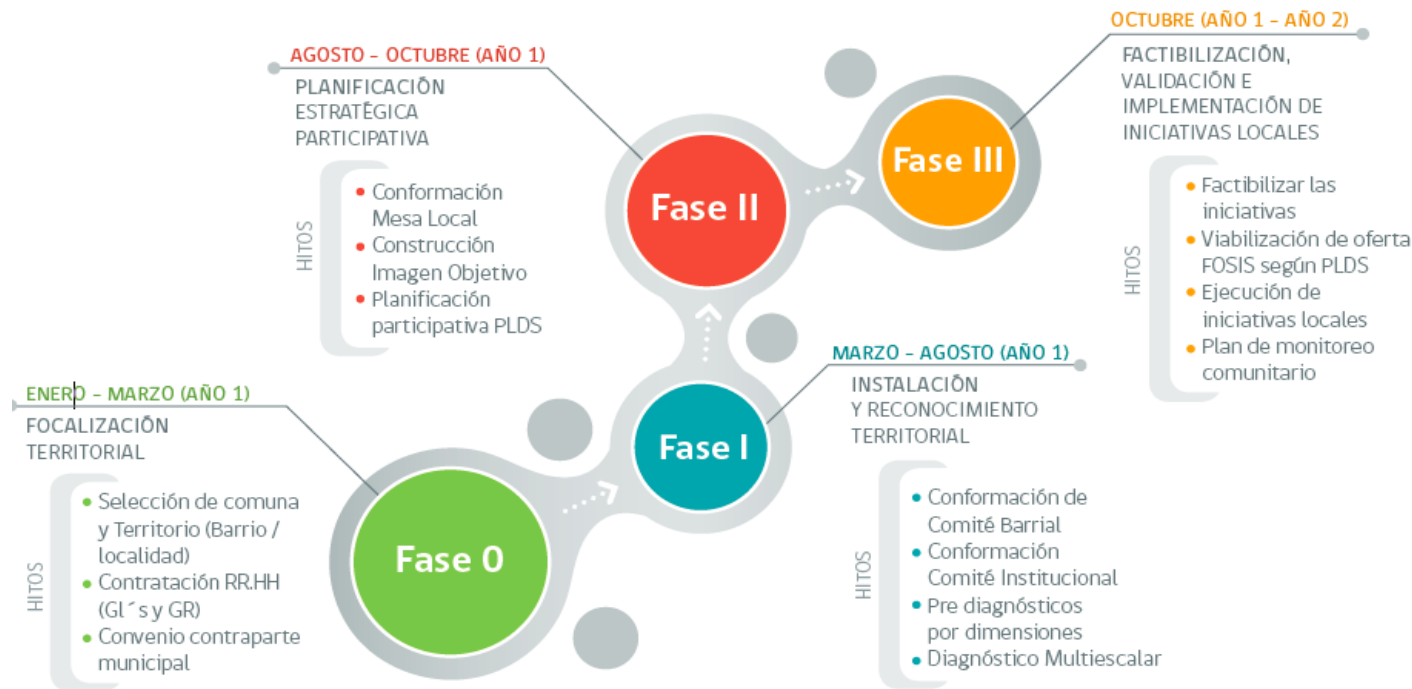
Asimismo, en barrios con altos niveles de inseguridad pública se establecen protocolos de prevención situacional (reuniones en horarios diurnos y/o en lugares de fácil acceso e iluminados, entre otras medidas).

En barrios con presencia de pueblos originarios se reconoce la autoridad tradicional y se usa un lenguaje culturalmente apropiado. El enfoque de género está presente en todo el proceso, mediante el uso y promoción de un lenguaje no sexista y la participación equitativa de hombres y mujeres.

Finalmente, se facilita la inclusión de personas en situación de discapacidad procurando que los lugares de reunión y las locaciones de las actividades sean accesibles y los materiales adaptados.

La grafica número 30, muestra el conjunto de las fases, respecto a los tiempos y principales hitos de ejecución por cada una.

Gráfica 30:
Fases del Programa Más Territorio⁹³



Las fases consideradas para la versión Más Territorio 2016 - 2017 consideran ajustes y mejoras levantadas de los aprendizajes de las experiencias piloto de la versión 2015 - 2016.

Fuente: UGT 2016

Fuente: Manual Metodológico del Programa Más Territorio/ primera versión, 2016.

⁹³ Se sugiere revisar anexo 3 para conocer mayores detalles sobre las actividades, tiempos, productos, y rutas críticas en la metodología del Programa Más Territorio, por fase de ejecución.

CAPÍTULO IV

HALLAZGOS DE INVESTIGACIÓN

*“Al comprar la vivienda me dijeron dónde te fuiste a meter,
y la gente aquí es muy buena...
Una vecina vio que llevaba mi guagua y me regaló la silla....
Son muy humanitarios”*
Bernardita

Participante del Programa Más Territorio.
Comuna de Punta Arenas
Región de Magallanes - Chile

4.1 Presentación

Este Capítulo presenta los hallazgos de la investigación “La Dimensión Territorial de la Desigualdad Social en Chile, Desde la Perspectiva de las Políticas Públicas Para la Superación de la Pobreza”, dando cumplimiento a los siguientes objetivos:

- 1) Analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial.
- 2) Identificar los factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en el Programa Más Territorio, mediante el análisis de su proceso de implementación.
- 3) Generar recomendaciones metodológicas para la territorialización de los programas sociales en Chile, destinados a intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial, a partir de los resultados de investigación identificación de aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa Más Territorio.

De esta manera, se comparten las conclusiones del trabajo de campo, respecto a la caracterización de la muestra con la cual se trabajó y a los principales resultados y análisis de las subdimensiones formuladas en el diseño operacional de la investigación, que en total, está integrado por tres dimensiones conceptuales, desagregadas en seis subdimensiones de análisis, constitutivas de veintiséis categorías⁹⁴

Con esto, se busca aportar a un debate más amplio, que dice relación a cómo incorporar la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza y contribuir al desarrollo de un marco analítico sobre el por qué una acción de estas características es relevante para la lucha contra la desigualdad social en el país.

Finalmente, se ha realizado un esfuerzo por situar el análisis desde el ángulo de las políticas públicas, en el entendido de que son las políticas el principal medio por el cual el Estado se vincula con la ciudadanía, especialmente, en un escenario donde se encuentra

⁹⁴ Revisar el diseño operacional de la investigación, en el Capítulo I: Problema y Metodología de Investigación.

deslegitimada la política y agudizadas las desconfianzas ente ciudadanos/as e instituciones.

4.2 Trabajo de Campo

Básicamente, el trabajo de campo de esta investigación se desarrolló durante los meses de abril y mayo del 2016.

Para el proceso de levantamiento de información primaria se definieron dos tipos de informantes claves, los/as técnicos/as del Fosis, profesionales a cargo del diseño y/o ejecución del Programa Más Territorio por un lado, y por el otro, los/as participantes o beneficiarios/as directos/as del programa

Para esta recogida de información, se empleó la técnica de la encuesta, mediante un cuestionario constituido de treinta y seis (36) preguntas, de las cuales treinta y dos (32) fueron de respuestas de selección simple, y cuatro (4) de respuestas abiertas.⁹⁵

Esta opción se tomó con base al presupuesto y a los tiempos con que se contaba para el desarrollo de la investigación, pero también, atendiendo a la disposición del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) para responder a solicitudes de estas características, que salen de su *que hacer* regular.

Inicialmente, el cuestionario se diseñó para completarse de forma auto-aplicada, considerando que un porcentaje significativo de los/as informantes claves contaban con estudios universitarios, pues se conocía que al menos 30% de la muestra corresponde a los/as técnicos/as del Fosis, todos y todas profesionales del área de ciencias sociales.

No obstante, también se tenía claro que el instrumento era extenso (36 preguntas), y que la encuesta propiamente tal, tiene limitaciones en el sentido de que no lograr recoger plenamente el conjunto de opiniones y percepciones que los/as informantes claves pueden tener sobre el fenómeno o hecho estudiado, en la medida en que las respuestas están condicionadas preguntas específicas.

Más aún, una encuesta puede presentar ciertas dificultades para el levantamiento de información cuando se trabaja con dirigentes/as comunitarios/as, cuyo perfil y dinámica del trabajos social, tiene que ver más con la generación de espacios de diálogos y de conversaciones extendidas sobre los hechos que atañen a su comunidad, que a resolver preguntas de un cuestionario.

⁹⁵ Ver Anexo 1.

En ese sentido, se desarrolló una estrategia metodológica complementaria para la (auto) aplicación del cuestionario, principalmente, orientada hacia los comités barriales del programa.

Dicha estrategia tuvo que ver con la participación de la investigadora en las reuniones de los comités barriales y/o mesas locales en los seis territorios, planificadas en la agenda del programa durante los meses de abril y mayo del 2016, para aplicar en este espacio el cuestionario.

Esta acción permitió generar un diálogo entre los/as participantes y la investigadora, lo que sin duda, nutrió el levantamiento de información primaria con un conocimiento *in situ* de los territorios y de aspectos sobre la implementación del programa que difícilmente podían ser registrado con el cuestionario exclusivamente⁹⁶.

Los/as dirigentes/as comunitarios/as conversaron sobre los temas a los que remitían las preguntas, pero también sobre cómo se sentían con la llegada del programa en su territorio; opinaron sobre los aspectos que identificaban como innovaciones del Más Territorio; sus comentarios identificaron en qué se diferenciaba este programa del resto de la oferta pública que estaba instalada en la comuna.

Los líderes y lideresas locales, conversaron sobre sus expectativas, demandas y frustraciones sobre la acción del Estado en las escalas comunales. Emergieron evaluaciones sobre el gobierno, análisis sobre el contexto político nacional y sobre cómo esto afectaba a las comunidades. Evaluaron el desempeño del gobierno local y de los/as profesionales del Fosis sobre la implementación (y ejecución) del Programa Más Territorio.

En general, cada reunión duró entre ochenta (80) a ciento veinte (120) minutos. Siempre estuvo presente el equipo territorial del Fosis regional a cargo de la ejecución del programa y se desarrollaron en las sedes comunitarias donde funcionan los comités barriales por cada territorio (barrio o localidad).

En cuanto al llenado del cuestionario por parte de los/as profesionales de los niveles nacional, regional y local del Fosis, es importante comentar que se aprovechó la realización de una jornada nacional de inducción metodológica convocada por el nivel

⁹⁶ No se formalizó esta dinámica como una segunda técnica en el levantamiento de información de la investigación (como entrevistas o focus group, por ejemplo), porque la realización -o no- de este tipo de espacios era difícil de garantizar en todos los territorios, en tanto, estaba condicionado a las agendas ya planificadas en los territorios desde principio del año, a las propias cargas laborales de los/as gestores/as del programa, a la disponibilidad general de la institución a nivel regional y a un presupuesto muy limitado para el desarrollo de la investigación.

central del Fosis (abril 2016), con la participación de todas la regiones de país, para distribuir el instrumento (cuestionario), previa facilitación de orientaciones, y recogerlo al final de la jornada.

La tabla nro. 22, proporciona los detalles -por región- donde se aplicó el cuestionario.

Tabla 22:
Instancias Regionales Para la Aplicación de la Encuesta

Región	Comuna	Barrio/localidad (Territorio)	Instancia donde se aplicó el cuestionario	
			Participantes de Programa	Técnicos/as del
Atacama	Freirina	José Santos Ossa	Mesa Local	Jornada Nacional de Inducción del Programa Más Territorio
Coquimbo	Ovalle	Sotaqui	Mesa Local	
	Vicuña	Rivadavia	Comité Barrial	
Metropolitana	Lo Espejo	José Mará Caro, UV N° 29	Mesa Local	
Araucanía	Ercilla	Ercilla Urbano	Comité Barrial y Comité Institucional	
Magallanes	Punta Arenas	Ríos Patagónicos Alfredo Lorca	Mesa Local	
Nivel central				

Fuente: Elaboración Propia, 2016.

4.3 Caracterización de la Muestra

Según los registros de la Unidad de Gestión Territorial (UGT) de la Subdirección Nacional de Gestión de Programas del Fosis central, la implementación del Programa Más Territorio involucró a un total de ciento diecinueve (119) personas, quienes participaron de forma directa en la puesta en marcha del programa.

Sobre este universo, la encuesta se aplicó al 78% del total de los/as involucrados/as, es decir, a una muestra de noventa y tres (93) personas, organizadas en dos grupos de informantes claves: “técnicos/as del Fosis”, “participantes o beneficiarios/as del programa”, respectivamente.⁹⁷

⁹⁷ En el Capítulo I “Problema y Metodología de Investigación”, sección “muestra”, están presentando los detalles metodológicos sobre la construcción de la muestra. Sin embargo, a efectos de contextualizar más rápidamente este capítulo, recordar que los/as “participantes del programa”, o beneficiarios/as, están constituidos a su vez por dos perfiles: dirigentes/as comunitarios/as de los comités barriales, y técnicos/as de instituciones públicas y privadas de los comités institucionales. Este último (sub) grupo si bien siguen siendo beneficiarios/as del programa, poseen una característica particular al ser profesionales de instituciones que han sido identificadas también como sujetas de intervención por el componente de gestión de redes del Programa Más Territorio, pero que en sí mismos, no necesariamente se encuentran en una

El grupo de los/as “técnicos/as del Fosis”, estuvo constituido por veintiocho (28) profesionales, representativos del 30% del total de la muestra, y distribuidos de la siguiente manera:

Seis (6) técnicos/as del nivel central del Fosis, que respondieron dieciocho (18) de las (37) preguntas del cuestionario. Veintidós (22) profesionales de las cinco regiones donde opera el Programa desde el año 2015. Estos/as profesionales están directamente vinculados/as a la ejecución del programa y respondieron el 100% de las preguntas del cuestionario.

En cuando al segundo grupo de informantes claves, los/as “participantes o beneficiarios/as del Programa”, en total fueron sesenta y cinco (65) personas, representativas del 70% de la muestra:

Diecinueve (19) personas que cumplían el rol de representantes del comité institucional del Programa. Cuarenta y seis (46) dirigentes/as comunitarios/as, que cumplían el rol de representantes del comité barrial. En ambos grupos se respondió al 100% de las preguntas del cuestionario

La tabla nro. 23 presenta un resumen de los/as informantes clave, especificando sus roles en el Programa Más Territorio, a la vez del porcentaje que representa sobre el total de la muestra ⁹⁸.

Tabla 23:
Constitución de la Muestra, Según Tipos de Informantes Claves

Tipo de Informante	Rol en el Programa	Nro. de encuestados/as	
Técnicos del Fosis	Profesionales de la Unidad de Gestión Territorial	6	6,4%
	Jefes de Programas Regionales	4	4,3%
	Encargados/as de Gestión Territorial	3	3,2%
	Gestores de Redes	4	4,3%
	Gestores Locales	11	11,8%
Participantes del Programa	Representantes del Comité Institucional	19	20,4%
	Representantes del Comité Barrial	46	49,4%
Total		93	99,8%

Fuente: elaboración propia, 2016.

situación de vulnerabilidad o pobreza, y puede que no vivan en los territorios, sino que ahí desarrollen su actividad laboral, lo que en ningún caso resta valor a su conocimiento e incidencia sobre la realidad local.

⁹⁸ Para complementar el detalle de la muestra, se recomienda revisar la tabla nro. 9 “Datos de la muestra para el trabajo de campo de la investigación”.

Respecto a la composición de la muestra, en relación a datos por sexo, edad y niveles educativos, destacan los siguientes aspectos:

- Del total de los/as encuestados/as, el 65,6% son mujeres, y 34,4% son hombres.
- En este grupo de mujeres, el 53,6% posee estudios universitarios, mientras el resto posee educación media (32,1%) y educación básica (14,3%).
- Para el caso de los hombres, el porcentaje con estudios universitarios aumenta al 71%, mientras disminuye en quienes poseen educación media (19,4%) y educación básica (9,7%).
- El 61,6% de los/as informantes claves, estaban en un rango de edad de 30 a 54 años.
- Solo el 8,8% tenía entre 18 a los 29 años, el resto del grupo, tenía 55 años o más.

Es relevante que no existen niveles de analfabetismo en el grupo de informantes claves correspondientes a los/as participantes o beneficiarios/as del Programa Más Territorio, pese a que tres de las seis comunas focalizadas se ubican en la clasificación de Municipios de Gestión Crítica (Lo Espejo, Ercilla y Freirina).

Sobre el dato de la edad, este 8,8% de personas entre 18 a 29 años, está dentro del 30% de los/as informantes claves “técnicos/as del Fosis”, por lo cual, se constató que no existía participación de sectores juveniles en los comités barriales del Programa Más Territorio.

4.4 Presentación y Análisis de los Resultados de la Investigación.

El objetivo general de esta investigación fue identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, mediante el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio del Fosis.

Y esto, en el marco de la discusión sobre las implicaciones de la desigualdad social en la pobreza multidimensional”

A partir de este objetivo, se definió como concepto base del diseño operacional de la investigación, indagar por los “factores que determinan, facilitan o dificultan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza”.

Dichos factores se definen como el conjunto de elementos conceptuales y metodológicos que determinan la territorialización de los programas sociales, a la vez del conjunto de condiciones institucionales, políticas y sociales que caracterizaron la puesta en marcha del Programa Más Territorio (objeto de estudio de la investigación).

De allí, que se establecieron tres dimensiones conceptuales, que fueron operacionalizadas en seis sub-dimensiones de análisis, correspondientes a veinte categorías, que guiaron el proceso de levantamiento de información primaria, principalmente, realizado bajo la técnica de la encuesta, complementada con un trabajo de acompañamiento en terreno de la aplicación del cuestionario respectivo.

Para la presentación de los resultados, por cada subdimensión de análisis trabajada, se mostrarán los promedios obtenidos según la frecuencia de las respuestas de los/as encuestados/as, complementado la información con gráficos de tortas y/o gráficos barras.

Donde se observaron variaciones significativas en las respuestas de un grupo de informantes respecto a otro, se comparte información al respecto.

Luego, por cada sub-dimensión, se desarrolla un análisis con base la técnica de la triangulación. En esto, fue relevante el registro que se tomó de los diálogos generados en terreno, como resultado de la estrategia complementaria y de acompañamiento en la aplicación del cuestionario, para nutrir de información primaria el análisis final

4.4.1 Dimensión I “Elementos Conceptuales y Metodológicos”.

Este punto está especialmente relacionado con el objetivo específico (nro. 1) “analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial”

Esta constituida por tres subdimensiones de análisis:

- Cohesión Social y Territorial e Innovación
- Focalización Territorial
- Multiescalaridad en las Intervenciones Sociales

Estas (subdimensiones) tienen que ver con lo señalado en el mapa de teorías de esta investigación, donde se especifica que la perspectiva territorial dice relación con la promoción de vínculos comunitarios, sociales y políticos en todas las escalas, para el fomento de una mayor cohesión social y para evitar segregación territorial.

También, que tiene que ver con una complejidad permanente en la determinación de escalas territoriales, vista la heterogeneidad local en un país y desde el campo de las políticas, el surgimiento factores blandos en el enfoque (multiescalaridad e innovación social).

4.4.1.1 Subdimensión “Cohesión Social, Territorial e Innovación”

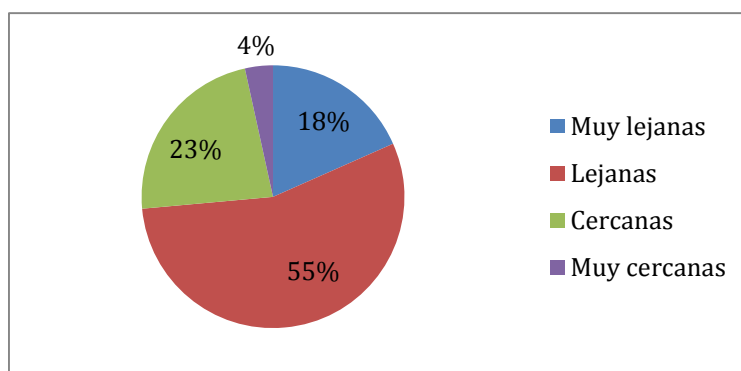
a) Principales resultados.

▪ Relaciones convivencia entre vecinos/as.

El 73,6% de los/as encuestados/as percibía que al momento de la implementación del Programa Más Territorio (PMT), las relaciones de convivencia entre los/as vecinos/as del barrio o localidad eran “muy lejanas” o “lejanas”; solo un 3,4% las percibía como “muy cercanas” (gráfica 31).

Este dato, al desagregarse según tipo de informantes, muestra pocas variaciones; lo más importante, es que para el grupo de técnicos/as del Fosis, en ningún caso se registran opiniones sobre las relaciones de convivencia entre vecinos/as como “muy cercanas”.

Grafica 31:
Percepción de las relaciones de convivencia entre vecinos/as a la llegada del Programa Más Territorio

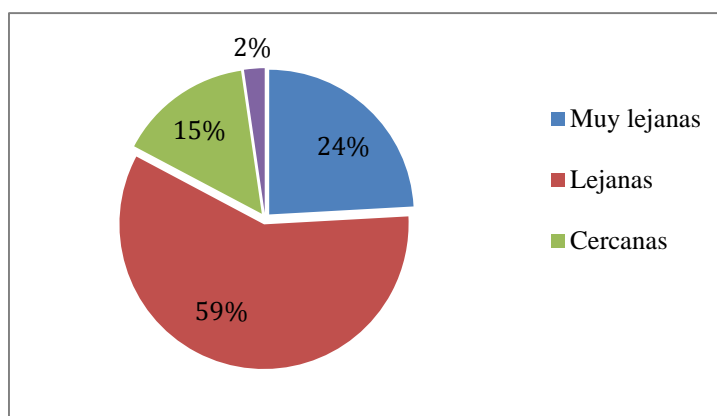


Fuente: elaboración propia, 2016

- Relaciones de convivencia entre organizaciones comunitarias.

En este punto, del total de la muestra, el 83,2% opinó que a la llegada del Programa Más Territorio (PMT), las relaciones entre las organizaciones comunitarias eran “lejanas” y “muy lejanas” (58,6%, 24,1%, respectivamente); solo el 2,3% percibía que eran “cercanas” (gráfico 32).

Grafica 32:
Percepción de las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias a la llegada del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016.

Al momento de evaluar este punto según tipo de informante, en ambos grupos es mayoritaria la afirmación de “lejanas” y “muy lejanas”.

Donde se observó una leve -pero significativa- variación, es en el total de personas que respondieron que las relaciones eran “cercanas”, siendo mayoritariamente los/as participantes quienes lo afirmaron.

- Integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna.

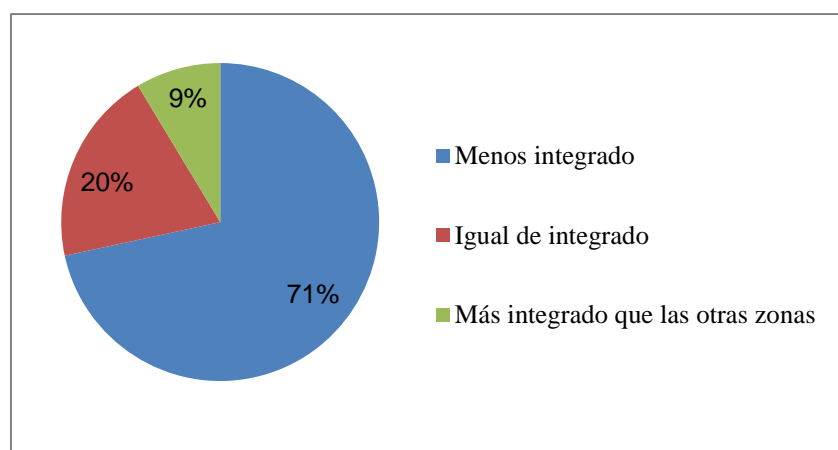
Este caso es bastante implacable respecto a los resultados, pues el 71,6% de los/as encuestados/as percibe que a la llegada del Programa Más Territorio (PMT), su barrio o localidad estaba “menos integrado” que otras zonas de la comuna.

Sólo un 8,6% consideraba que su zona se encontraba más integrada que otras zonas de la comuna a la llegada del programa (gráfico 33).

Los resultados muestran indicios sobre una posible segregación territorial.

En la descomposición de las respuestas según los tipo de informantes, se observó que en el grupo de participantes del programa (78,4%) es donde en mayor medida se opinó que los barrios y localidades estaban integrados que otras zonas de la comuna.

Gráfica 33
Percepción sobre la integración del barrio o localidad respecto a otras zonas de la comuna, a la llegada del Programa Más Territorio



Fuente: Elaboración Propia, 2016.

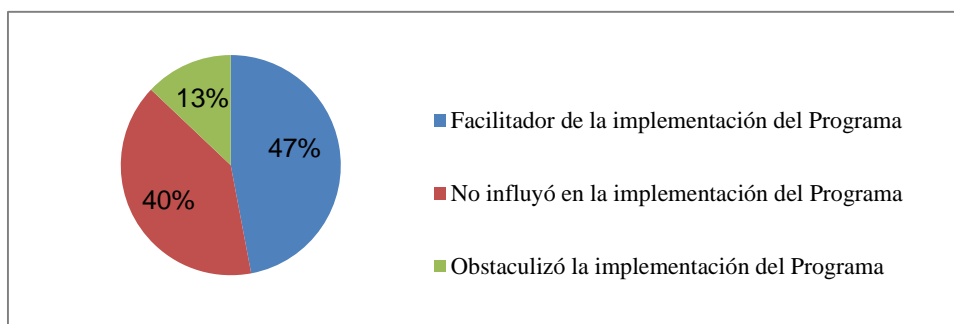
- Relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias.

El 47% los/as encuestados/as respondieron que las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias fueron un factor facilitador para la implementación del Programa Más Territorio, mientras el 40% de los/as encuestados/as señaló que tales relaciones “no influyeron” y el 12% opinó que se percibían como obstaculizadores del proceso.

No obstante a que la mayoría de la muestra se inclinó por reconocer que las relaciones entre las organizaciones sí fueron un factor facilitador, no queda tan claro este hecho al mirar en perspectiva el conjunto de los datos, específicamente, al revisar estos 12% y el 40% de opiniones.

Más bien, se tiende a pensar que las relaciones entre las organizaciones comunitarias, al estar consideradas por el 83,2% de la muestra como “lejanas” o muy “lejanas”, afectó desfavorablemente el real aporte que podía tener este aspecto cualitativo en la puesta en marcha de cualquier programa público que contenga objetivos de fortalecimiento de capital social comunitario y participación ciudadana.

Gráfica 34:
Percepción Sobre Las Relaciones de Convivencia Entre Las Organizaciones Comunitarias, Respecto a si Fueron Facilitadores en la Implementación Del Programa Más Territorio



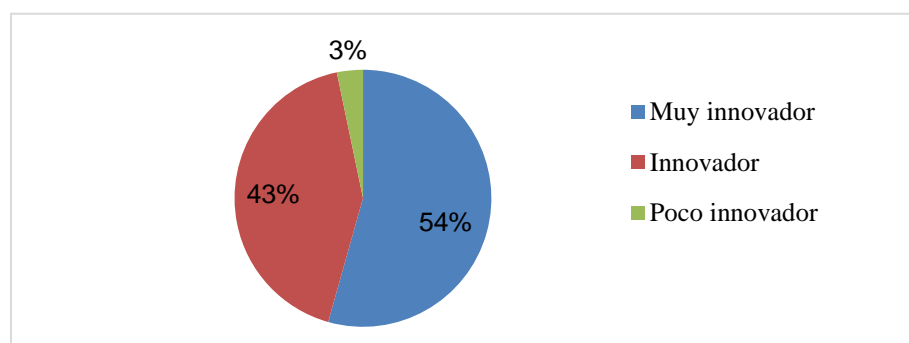
Fuente: elaboración propia, 2016

Sobre el comportamiento de los datos por tipo de informante, se observó que fueron los/as participantes quienes en mayor medida (50% del total del grupo) opinaron que las relaciones entre las organizaciones comunitarias es un factor facilitador de la implementación del Programa. El grupo de técnicos/as del Fosis opinaron de esta forma, en un 38,1% .

■ Innovación social

Del total de los/as encuestados/as, el 96,7% reconoció altos niveles de innovación social en el Programa Más Territorio, respecto a otras ofertas públicas. Solo un 3,3% manifestó que el programa es “poco innovador” (gráfica 35).

Gráfico 35:
Percepción Sobre la Innovación Social en el Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

Por otra parte, al desagregar los resultados por tipo de informante, no existen variaciones significativas respecto a los resultados globales.

Lo que sí resulta interesante de mencionar, es que junto a la pregunta por sí se reconocía innovación social en el Programa Más Territorio, también se dejó abierta la opción para que los/as encuestados/as indicaran de forma libre en qué aspectos era innovador el programa.

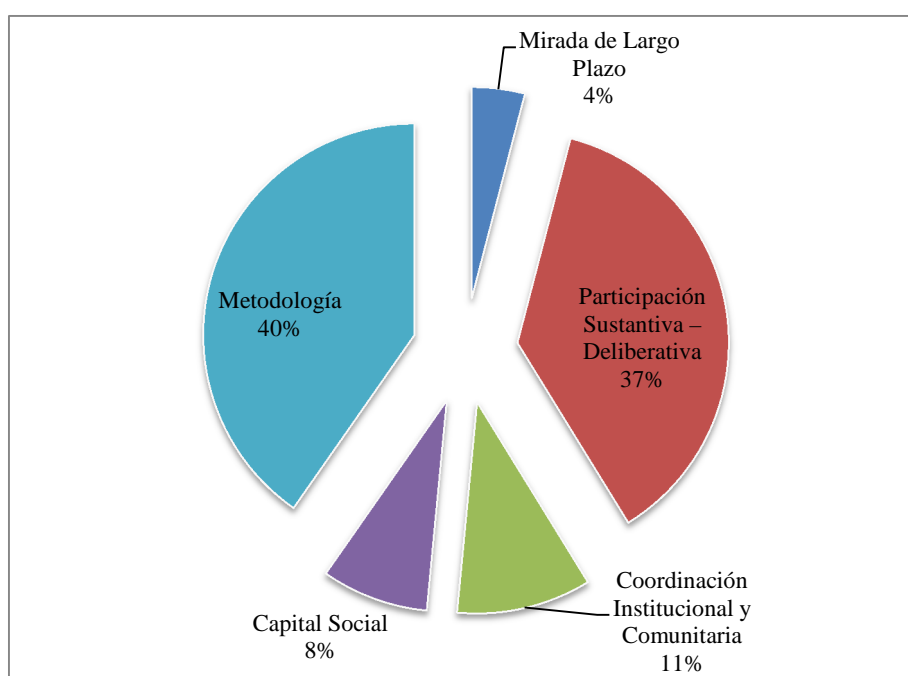
Considerando que las personas podían responder a esta consulta con una o más ideas, se contabilizaron ochenta y ocho (88) innovaciones escritas en los cuestionarios, que luego de ser sistematizadas y analizadas se organizaron en cinco ámbitos de innovación del programa, que son:

- a. “Una mirada de largo plazo”. Con el 4,4% de las respuestas. Principalmente, orientada a las necesidades del territorio, la inclusión de jóvenes y niños/as, y a mejorar la calidad de vida de los/as habitantes.
- b. “Participación sustantiva – deliberativa”. Sin duda, el aspecto más destacable para los/as encuestados/as, fue la valoración por la participación que promueve y produce el programa. En este ámbito se contabilizó el 40,4% de las respuestas.
- c. “Coordinación institucional y comunitaria”. Correspondiente al 11,2% de las respuestas. Se señaló que la coordinación se produce entre las distintas instituciones públicas y privadas en el territorio, pero también se valoró los espacios de reunión entre los/as vecinos/as y las organizaciones del sociales.
- d. “Capital Social”. Correspondiente al 8,9% de las respuestas. En el sentido de mejorar las relaciones entre vecinos/as, pero también en la posibilidad que manifestaron algunos/as encuestados/as de conocer nuevas personas e insertarse en nuevos espacios, a partir de las reuniones y talleres que se convocan desde el programa.
- e. “Metodología”. En este punto destacaron la inserción e instalación de los/as gestores/as en terreno; el rol de los Planes de Desarrollo Social como

instrumento de planificación y gestión de las tareas en el territorio; la metodología participativa y la posibilidad de incidir en el uso de los dineros del Fondo del Programa. Este ámbito concentro el 43,8% de las respuestas.

Los cinco ámbitos determinados (gráfica nro. 36) no son excluyentes entre sí. Por el contrario, al revisar en detalle las respuestas de los/as encuestados/as (anexo 3), se notará que muchas se incluyen y/o complementan mutuamente.

Gráfica 36
Ámbitos de Innovación del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

Finalmente, para el 93,2% de los/as encuestados/as, el aspecto innovador que identificaron (y escribieron) en el cuestionario, resulta un factor “determinante” en el éxito de la implementación del Programa.

La tabla nro. 24, contiene un resumen de todos los resultados de la subdimensión “Cohesión Social, Territorial e Innovación”.

Tabla 24: Resumen de los resultados de la Subdimensión de Análisis “Cohesión Social, Territorial e Innovación”.		
Dimensión I: Elementos Conceptuales y Metodológicos del Programa Más Territorio.		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Cohesión Social, Territorial e Innovación Social	Relaciones convivencia entre vecinos/as	<ul style="list-style-type: none"> – 73,6% percibía que las relaciones de convivencia entre los/as vecinos/as a la llegada del programa, eran “muy lejanas” o “lejanas”. – Solo un 3,4% las percibía como “muy cercanas”
	Relaciones de convivencia entre organizaciones comunitarias	<p><i>A la llegada del programa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 83,2% percibía que las relaciones entre las organizaciones comunitarias a llegada del programa, eran “lejas” y “muy lejanas” – Solo 2,3% percibía que eran “cercanas”. <p><i>Como factor facilitador en la implementación del programa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 47% opinó que las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias si fueron un factor facilitador para la implementación del Programa. – 40% señaló que tales relaciones no influyeron – 12% opinó fueron obstaculizadores del proceso.
	Integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna.	<ul style="list-style-type: none"> – 71,6% percibía que a la llegada del Programa su barrio o localidad estaba “menos integrado” que otras zonas de la comuna. – Sólo un 8,6% consideraba que su zona se encontraba más integrada que otras, a la llegada del Programa.
	Innovación social	<p><i>Frente a otras ofertas del Estado:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 96,7% opina que el programa es muy innovador, frente a otras ofertas públicas. – Solo un 3,3% manifestó que es “poco innovador”. <p><i>Ámbito de Innovación Social del Programa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Mirada de largo plazo (4,4%). – Participación sustantiva (40,4%). – Coord. institucional y comunitaria (11,2%). – Capital Social (8,9%) – Metodología (43,8%) <ul style="list-style-type: none"> – Para el 93,2% de quienes opinaron sobre las innovaciones del programa (contenidas en los cinco ámbitos), este fue un factor “determinante” para la implementación

Fuente: elaboración propia, 2016

b) Análisis de los Resultados de la Subdimensión “Cohesión Social, Territorial e Innovación Social”.

En el marco teórico de esta investigación, se presentaron varios ángulos análisis en la conceptualización del *espacio local*; del territorio en sí mismo, como una variable que favorece una mejor caracterización de la realidad, y desde allí, la pertinencia de los programas sociales respecto a las reales capacidades y necesidades ciudadanas.

A la luz de los resultados de la subdimensión “Cohesión Social, Territorial e Innovación”, son dos los marcos que interesan destacar.

Primero, el resurgimiento del *espacio local* como una zona de convergencia y facilitadora de las relaciones comunitarias en tanto contexto de proximidad.

Segundo, el emergente marco interpretativo del desarrollo territorial promovido por la CEPAL, que da cuenta de la existencia de “factores blandos” como determinantes de los aportes de esta perspectiva en el campo de las políticas.

Dos de estos factores blandos son la innovación y el capital social.

En particular, el desarrollo conceptual del capital social vinculado al territorio, tiene que ver con producir en zonas segregadas, o rezagadas, mayor cohesión social, inclusión, e integración territorial.

Respecto a los niveles de cohesión social en los barrios y localidades donde se implementó el Programa Más Territorio, los resultados de la investigación constataron la existencia de débiles vínculos sociales a nivel intra-comunal.

Así lo evidenció que la mayoría de las personas encuestadas consideraran que las relaciones entre vecinos/as, y entre estos/as y las organizaciones comunitarias, eran “lejanas” o “muy lejanas” (73,6% y 83,4%, respectivamente).

El debilitamiento de los vínculos sociales y comunitarios forman parte de un diagnóstico nacional, que ahora también se traslada al espacio intracomunal, tensionando -de esta manera- la idea proximidad del espacio local y del supuesto de cierta naturalidad y cercanía de las relaciones socio comunitarias a este nivel.

Reconocer que también en la escala intracomunal existe un quiebre de los vínculos sociales y organizativos, no solo resulta desalentador desde la reflexión de la ciencias sociales y la ciencia política; pone de manifiesto la importancia que debe tener en la agenda social y política del país, el desarrollo de acciones públicas que procuren

objetivos de fortalecimiento del capital social comunitario en todas las escalas territoriales.

Otro aspecto sustantivo que evidenció una baja cohesión territorial donde opera el Programa Más Territorio, fue la mayoritaria percepción de los/as encuestados/as (71,6%) sobre una menor integración de los barrios o localidades donde residen, respecto a otras zonas de la comuna, evidenciando la configuración -más o menos- evidente de una segregación territorial como componente de una pobreza multidimensional que caracteriza a estos territorios.

En los diálogos que se produjeron entre el equipo profesional del Fosis regional, los/as participantes del programa y la investigadora, debido a la metodología de acompañamiento en terreno para la aplicación del cuestionario, se registraron algunas opiniones sobre cuáles eran las situaciones (o condiciones) que determinaban que estos barrios y localidades estuvieran menos integrados que otras zonas de la comuna.

Al respecto, surgieron elementos como el aislamiento; estigmatización sobre las poblaciones que habitan en los barrios o en ciertas zonas de estos; deficientes condiciones de infraestructura y conectividad; y con mucha fuerza, surgió la idea de pocas oportunidades de desarrollo económico para las personas y sus familias en el mismo territorio.

En general, en estas comunas donde operó el programa, no existen centros universitarios; son largas las distancias entre el barrio o localidad y la cabecera comunal y regional; existen una alta concentración de pobreza por ingresos, una baja capacidad de generación de ingresos autónomos por parte del municipio, y en algunos casos, un alto nivel de inseguridad ciudadana.

En consecuencia, esta constatación de la debilidad en los vínculos sociales y comunitarios en la escala intracomunal, viene a validar tanto el diagnóstico del Programa Más Territorio, como la problemática de este estudio: la concentración social espacial de la pobreza, como una expresión territorial de la desigualdad social.

La contribución que se hace a los diagnósticos señalados, con los datos obtenidos por la encuesta, no es un tema menor, toda vez que en Chile no existe un diagnóstico del nivel intracomunal que identifique cuánto, cuáles y donde están los territorios rezagados en el país, desde una definición de pobreza multidimensional.

La mayor desagregación de datos se sitúa en el nivel comunal, por cierto, con serias limitaciones sobre la producción de estadísticas cualitativas y de brechas territoriales.

En materia de competitividad e innovación territorial, la producción de datos y levantamiento de experiencias exitosas, es simplemente nula.

De hecho, cuando se realizó la consulta por el nivel de innovación del Programa Más Territorio, se buscaba, precisamente, identificar en qué medida la estrategia de intervención del programa aporta en esta línea.

De los resultados obtenidos, llama la atención que la mayoría de los/as encuestados/as valoraron –fundamentalmente- tres aspectos del programa: la promoción de la participación ciudadana y de una mayor coordinación institucional, a la vez del uso de metodologías más descentralizadas, participativas y pertinentes a las realidades territoriales.

Que sean estos elementos los que en mayor medida, de hecho, casi exclusivamente, las personas encuestadas hayan identificado como “innovaciones”, llamó la atención porque en sentido estricto estos elementos no corresponden a aspectos “nuevos”, al menos no en el discurso político formal y del resto de los enunciados programáticos del Fosis y del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Es decir, hay una brecha sustantiva entre lo que se declara en el diseño de los programas sociales del Fosis y lo que en la práctica se produce con y desde las intervenciones sociales, al menos en materia de participación.

Por ejemplo, el Fosis dentro de sus ámbitos estratégicos, define dos líneas nacionales de intervención: “Expansión de Capacidades” y “Bienestar Comunitario”, en ambas, está el Programa Acción en Familia y Acción en Comunidad, particularmente este último tiene más de quince años de existencia, trabaja con un financiamiento para proyectos comunitarios y no se postula.

Acción es un programa que propone el uso de metodologías participativas en todo su desarrollo, también, que enuncia el uso de un índice de habilitación social de las familias y las organizaciones donde se ejecuta, valorizando la variable territorial.

Sin embargo, en la puesta en marcha del Más Territorio, también en la línea de “Bienestar Comunitario” del Fosis, existe cero aporte del Programa Acción, ni siquiera como antecedente en esta línea de trabajo comunitario.

Entonces: ¿qué pasó con esta información, con esta experiencia y con este conocimiento en la institución?...

Como éste existen otros ejemplos.

El punto está en que la participación y la descentralización programática no son “ideas” nuevas en la institución, ni en el discurso político. No obstante, el valor del Programa Más Territorio es que las revitalizó en el Fosis, además, desarrolló una implementación con esfuerzos conceptuales y metodológicos actualizados, que fueron muy reconocidos por los equipos regionales y las comunidades participantes del programa.

Entonces, más que concluir que del programa se extraen elementos innovadores propiamente tal, las respuestas más bien conducen a ratificar una necesidad de la comunidad de participar en espacios más integrales, flexibles y con tiempos más largo para el desarrollo de metodologías que permitan el encuentro y el reconcomiendo entre vecinos/as y sus instituciones, incluidas en esta nomenclatura, a las empresas privadas locales, los municipios y a las propias organizaciones comunitarias.

4.4.1.2 Subdimensión “Focalización Territorial”.

a) Principales resultados.

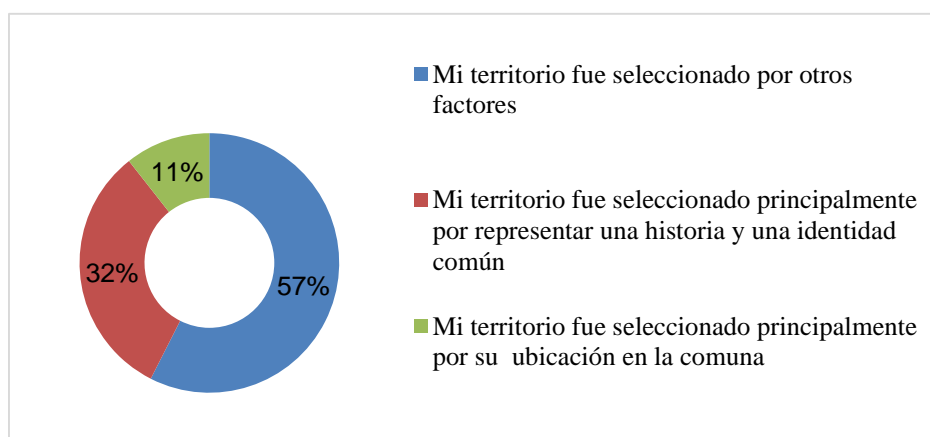
▪ Criterios Para la Selección del territorio.

Para empezar, llama la atención que cuarenta y seis (46) personas de la muestra (49,4%), no hayan respondido a la pregunta, lo que supone, o un desconocimiento sobre los criterios por los cuales se seleccionó el barrio o localidad, o una complejidad en la pregunta que constituyó una limitación para el levantamiento de información en este ámbito.

De las personas que si respondieron, en el 57,4% de los casos⁹⁹ la opinión se concentró en que dichos territorios fueron seleccionados por “otros factores”, distintos a la ubicación en la comuna y la historia e identidad común (gráfica 37)

⁹⁹ Este porcentaje de 57,4% corresponde a 27 personas de las 47 que sí respondieron a la pregunta.

Gráfica 37:
Percepción sobre los criterios en la selección de los barrios y localidades del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016.

No obstante, de las 27 personas que seleccionaron la opción de “otros factores” solo 10 respondieron indicando qué otras variables estuvieron presentes a su juicio.

De estos nuevos aspectos, destacan la mención por la participación del ejecutor del Fosis, la vulnerabilidad del territorio, aspectos culturales étnicos y el número de población.

En algunos casos, las respuestas no fueron consistentes con aportar nuevos criterios o aspectos a los señalados en las proposiciones dadas en la pregunta.

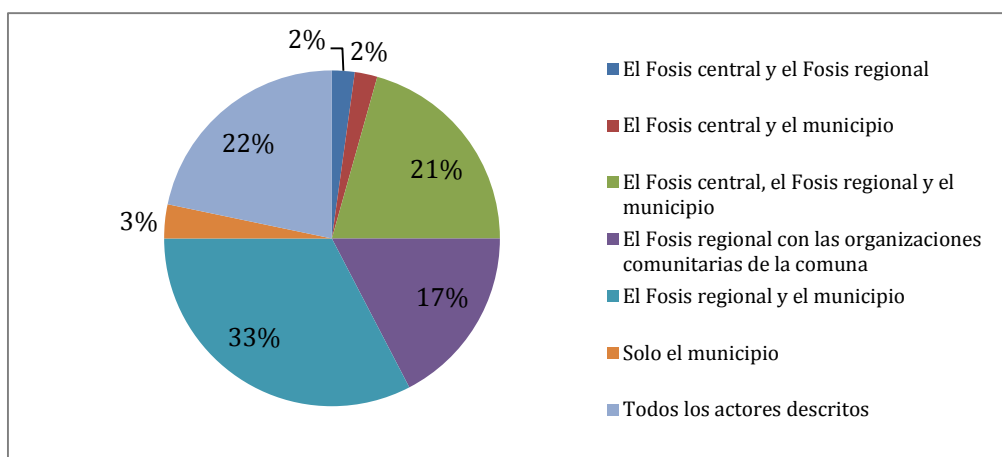
Finalmente, cuando se revisaron las respuestas según el tipo de informante, claramente, donde se concentraba la elección de “otros factores”, era en el grupo de los/as participantes del programa: 71% del total de este grupo había tomado esta opción; mientras en el grupo de los/as técnicos/as del Fosis, fue de 46,2%

▪ Actores en la selección de los territorios

De las opciones dadas como alternativas ante la pregunta por cuáles actores deben participar en el proceso de focalización del Programa Más Territorio, tomando en cuenta los aprendizajes de la implementación del programa durante el año 2015, el 32,6% de la muestra opinó que ésta deber ser una labor del Fosis regional con el Municipio, el 21,7% señaló que deben participar “todos los actores”, es decir Fosis (nacional y regional),

municipio y organizaciones comunitarias; y el 20,7% opinó que deben ser el Fosis regional con el municipio (gráfica 38).

Gráfica 38:
Percepción sobre los actores que deben participar en el proceso de selección de los barrios y localidad del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

Esta mayoría concentrada en la opción por el Fosis regional y el municipio, varía cuando desagreguen los datos por tipo de informante.

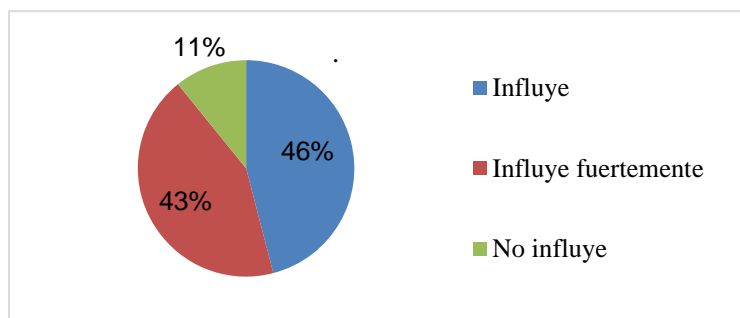
Ciertamente, para el 51,4% del grupo de técnicos/as del Fosis, es efectivamente el Fosis regional con el municipio quienes deben seleccionar los territorios.

Empero, la primera opción para el grupo de participantes o beneficiarios/as del programa, en un 26,2%, es que deben ser “todos los actores”: Fosis en todos sus niveles, municipio y las organizaciones comunitarias de la comuna.

▪ Metodología para la selección de los territorios

Respecto a qué tanto influye la metodología para la selección de los territorios en el éxito del programa, el 89,1% de los/as encuestados/as reconocieron que es un factor que “influye” o “influye fuertemente” (ver grafica 39). Al revisar los datos por tipo de informante, no se observaron mayores diferencias respecto al resultado global de la muestra.

Gráfico 39:
Percepción sobre la influencia de la metodología para la selección de los territorios, en el éxito del Programa Más Territorio



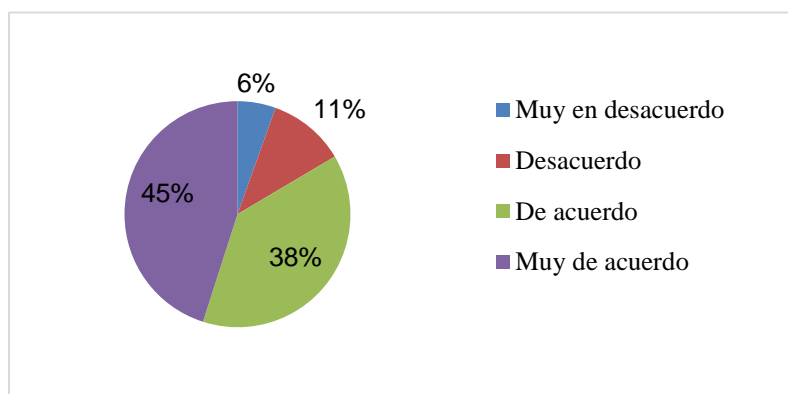
Fuente: elaboración propia, 2016.

- Participación del gobierno local en la selección de los territorios.

Respecto a la idea de que la participación del gobierno local en el proceso de selección de los barrios y localidades del Programa Más Territorio es un factor clave y de éxito en la implementación del programa, el 89,1% de los/as encuestados/as manifestaron estar o “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con esta idea (gráfica 40).

Asimismo, al desagregar las respuestas por tipo de informante, no se observaron variaciones sustantivas respecto a los resultados globales de la muestra.

Gráfico 40:
Percepción sobre la influencia en el éxito del Programa Más Territorio, que tiene la participación del gobierno local en la selección de los barrios y localidad



Fuente: elaboración propia, 2016

Para cerrar esta sección, la tabla nro. 25 presenta un resumen de los resultados de la Subdimensión de análisis “Focalización Territorial”.

Tabla 25 Resumen de los resultados de la investigación en la Subdimensión de Análisis “Focalización Territorial”.		
Dimensión I: Elementos Conceptuales y Metodológicos		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Focalización Territorial	Selección del territorio	<p><i>Criterios para la Selección del territorio</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 49,4% de la muestra (46 personas) no respondieron la pregunta. – 57,4% (27 personas) de los/as que si respondieron, opinaron que no fue ni la ubicación geográfica, ni la historia común del territorio los criterios para su selección, sino “otros factores” – El grupo que más respondió por “otros factores”, fue el de los participantes del programa (en un 71%). – Solo diez personas de las 27 personas completaron el campo donde se solicitó indicar cuales otros factores, surgieron: habitantes, ejecutor, étnica, vulnerabilidad, aislamiento. <p><i>Actores que participen en la selección de los territorios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 32,6% opinó: Fosis regional - municipio – 21,7% opinó: todos los actores – 20,7% opinó: Fosis regional - Municipio – Variación de opciones por grupo: 51,4% de los/as técnicos/as opinan que es el Fosis regional con el Municipio; empero, para el 26,2% los participantes la primera opción fue “todos los actores”. <p><i>Metodología para la selección de los territorios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 89,1% opinión que la metodología es un factor que “influye” o “influye fuertemente” para el éxito de la puesta en marcha de la intervención <p>Participación del Gobierno Local como un factor clave</p> <ul style="list-style-type: none"> – 89,1% manifestó estar “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con que la participación del GL en la selección del territorio es un factor clave para el éxito de la implementación

Fuente: elaboración propia, 2016.

b) Análisis de la Subdimensión “Focalización Territorial”.

Las preguntas que se realizaron en esta sub-dimensión análisis, si bien buscaron obtener información sobre el nivel de conocimiento de las personas involucradas en la puesta en marcha del programa, respecto a la selección de los territorios, también, pretendían identificar aspectos de la focalización que facilitaron su implementación.

Sobre lo primero, fue notable la desinformación de los actores respecto a los criterios con los cuales se seleccionaron los territorios: el 49% de la muestra no respondió a la pregunta.

En los diálogos que acompañaron la aplicación del instrumento (cuestionario), quedó en evidencia un desconocimiento sobre el por qué la institución (Fosis) implementaba este nuevo tipo de programa, y sobre cuáles son los componentes metodológicos que finalmente se “piloteaban”, especialmente, había un desconocimiento sobre cuáles fueron los criterios para la selección de las seis comunas del primer año.

En un contexto país donde predomina la desconfianza y la falta de probidad por parte del Estado, la transparencia y la información sobre las decisiones en materia de políticas y de asignación y gestión recursos públicos, es una tarea básica para la implementación y desarrollo de todo programa social, digamos, es una tarea básica para la legitimidad del propio programa.

Ahora, también es necesario señalar, que de los diálogos sostenidos con los/as informantes claves, para la aplicación del cuestionario, pudo determinarse que una intervención como el Programa Más Territorio, donde se propone que la selección del barrio o localidad sea un primer producto del ejercicio de negociación y análisis de los actores locales, aunque parezca “mentira”, es complejo que se decante, al menos, en los equipos técnicos, porque supone un cambio en las formas de operar de los últimos diez años del Fosis.

Esta propuesta, por más que tiene que ver con una recuperación del sentido común sobre la sostenibilidad y pertinencia de los programas sociales, al darse mayor protagonismo a los actores locales, pues sale de los procedimientos regulares de focalización y selección de usuarios/as del Fosis.

Sobre los aspectos positivos.

Resulta muy interesante para el objetivo de incorporar una perspectiva territorial en los programas sociales (donde el territorio es concebido como una construcción social y la conjugación de tres elementos: espacio, normas e identidad común), el hecho de que la focalización efectivamente no priorizará en función de número de habitantes y una exclusiva delimitación geográfica.

Este es un dato relevante para la aplicación del enfoque territorial, vista la heterogeneidad de los territorios a lo interno de un país, de cada región, incluso, de cada comuna, lo que fue destacado constantemente por los/as encuestados/as: insistieron en la importancia de reconocer y validar una historia común en los territorios, de reconocer y validar los distintos sistemas y códigos culturales de la escala local, especialmente en territorios con presencia de pueblos originarios.¹⁰⁰

Finalmente, pero no menos importante para este primer punto, en los diálogos con los/as participantes del programa, emergió con mucha fuerza y con un sentido negativo, la identificación de una variable política (partidista) sobre la selección de los territorios.

Se atribuía la selección de las comunas, especialmente, a la discrecionalidad de los/as directivos del Fosis, influenciada por la relación con los/as alcaldes/as.

La política debe ser un factor positivo y de facilitación de relaciones interinstitucionales para la solución de los problemas públicos.

En el programa, se evidenció un mal manejo de la información sobre las relaciones directivas del Fosis con las autoridades políticas comunales, al menos, en la instalación de un discurso negativo en los/as dirigentes/as de las organizaciones comunitarias que participan del comité barrial, un hecho que debe ser corregido para la continuidad del programa.

En cuando al segundo aspecto de esta subdimensión, se levantó información sobre dos temas: actores que deben participar en la selección de los territorios, y aspectos claves en la metodología de selección.

(1) Sobre la identificación de cuáles instancias deben participar de la definición de los territorios, surgió la preponderancia de un interés descentralizador en la toma de decisiones, por lo cual, la participación del nivel central del Fosis siempre fue desplazada

¹⁰⁰ Lo que hace sentido con la idea de “sociedad local” propuesta en el marco teórico de esta investigación.

a un segundo o tercer plano, dejando ver -de esta manera- al Fosis regional y al Municipio como los principales actores en los procesos de toma de decisiones del programa¹⁰¹.

Otro aspecto muy importante, fue el tratamiento instrumental que se evidenció en el grupo de los/as técnicos/as del Fosis, sobre la participación ciudadana, lo que resulta paradójico con lo propuesto en el diseño del Más Territorio.

En el discurso de los/as profesionales, era recurrente la demanda por las “claridades” sobre la ruta crítica de la ejecución del Programa Más Territorio, antes de iniciar las conversaciones con los actores comunitarios y políticos locales.

En el mapa de teorías, se trabajaron los conceptos de (i) participación sustantiva, como la incorporación efectiva de la comunidad desde sus reales necesidades y desde ahí la generación de oferta pública.

(ii) La planificación multiescalar, que retoma una vuelta a la planificación pública bajo el énfasis en el desarrollo de metodologías participativas, y (iii) las políticas públicas, desde una perspectiva politológica, donde el proceso de las políticas es parte de un proceso mayor: el proceso político, que se convierte –además- en un espacio de posibilidad para la recuperación de las confianzas ciudadanas.

Entonces, la incorporación de los actores locales desde la fase cero del programa Más Territorio, es decir, al menos desde la selección barrio o localidad, dice relación a un marco conceptual que privilegia la participación ciudadana, y desde ahí, genera todas las acciones metodológicas para que ocurra este encuentro virtuoso entre el Estado y la ciudadanía.

Claramente, esto no ocurrió en la implementación del programa, porque las organizaciones fueron contactadas posterior a la focalización; y corresponde a una tensión que debe resolverse conceptual y metodológicamente, o por el contrario, aclararse en el diseño cuales son los reales alcances del componente participativo en cada fase del programa.

Asimismo, la obsesiva necesidad de los equipos profesionales por contar con manuales y rutas críticas sobre las tareas y actividades que se debían trabajar con la comunidad, sin duda, tiene que ver con al poco espacio para una creación participativa

¹⁰¹ La preponderancia por el Municipio viene desde el diseño del programa, y como ya se habrá leído en Capítulo III de esta investigación, se hace la distinción entre administración local y gobierno local, donde se busca la incorporación del Municipio en el segundo sentido, es decir, como actor político preponderante del espacio comunal e intracomunal, desde fase cero o pre-fase del Más Territorio.

de las agendas de desarrollo en los territorios, por más, que haya estado enunciado en el diseño del programa este componente participativo.

(2) De allí la relevancia que tiene la metodología de focalización, en generar espacios de participación sustantiva. Recordemos que uno de los cuestionamientos que se ha hecho en Chile (Capítulo II) a la política pública, tiene que ver con el exacerbado énfasis de la hiperfocalización de las políticas y los programas sociales, con base a instrumento de clasificación socio económica y de intervenciones familiares, casi exclusivamente.

Por lo tanto, de lo que se trata es de implementar mecanismos de selección basados en un enfoque de derechos y de reconstrucción y/o fortalecimiento de vínculos sociales. En ese sentido, la metodología de focalización del programa Más Territorio, en lo teórico propone una ruta interesante e innovadora, que incorpora mecanismos de inclusión a tales actores.

Sin embargo, los resultados de la investigación muestran brechas entre lo teórico y la sistematización de los hechos en la puesta en marcha del programa. En otras palabras, se reconocen avances, pero inferiores a las expectativas que se generan al revisar su diseño.

4.4.1.3 Subdimensión “Multiescalaridad de la Intervención”

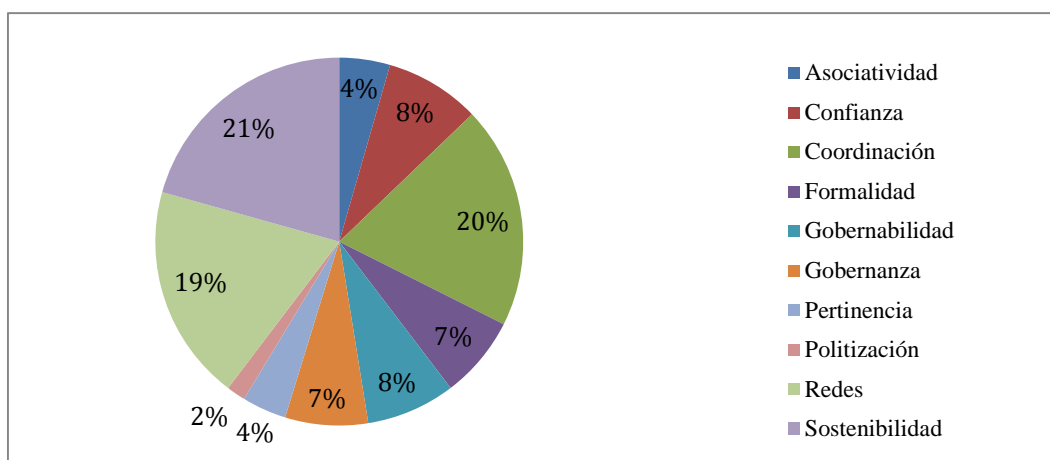
a) Principales Resultados

▪ Aportes del gobierno local en la implementación del programa

Para esta consulta se proporcionaron diez opciones sobre posibles aportes que trae consigo la participación del gobierno local en el proceso de implementación del Programa Más Territorio.

Del total de los/as encuestados/as, el 20% opinó que el principal aporte del gobierno local es la “sostenibilidad” que le otorga al proceso de implementación; para el 19,6% lo era las “redes”; y para el 19,6% fue la “coordinación” entre las instituciones de la comuna.

Gráfica 41:
Percepción sobre los aportes del gobierno local en la implementación del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

▪ Tipo de coordinación entre actores

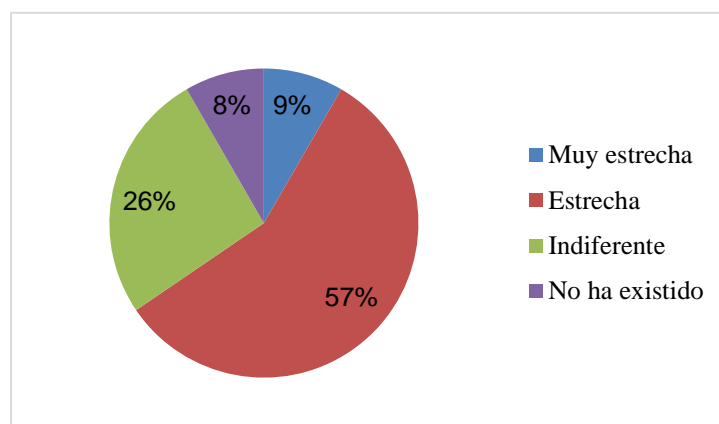
Para el 65,4% de los/as encuestados/as, la coordinación que se generó entre los actores locales para la implementación del programa fue positiva, en el sentido de ser “estrecha” o “muy estrecha”.

Sin embargo, un porcentaje significativo de los/as encuestados/as (26,1%) opinó que ésta fue “indiferente”; y solo el 8,3% señaló que “no existió” ninguna coordinación al respecto (gráfico nro. 42).

Respecto al comportamiento de los datos por tipo de informante, se reconoce una variación significativa cuando se compararon con los promedios generales.

En el grupo de los/as profesionales del Fosis (85,7%) la opinión se concentró en que la coordinación fue “estrecha”, mientras no fue tan evidente esta opción en el grupo de los/as participantes del programa, que se dividieron entre la idea que de fue “estrecha” (47,6%) e “indiferente” (30, 2%) .

Gráfica 42:
Percepción sobre la coordinación entre actores locales para la implementación del Programa Más Territorio

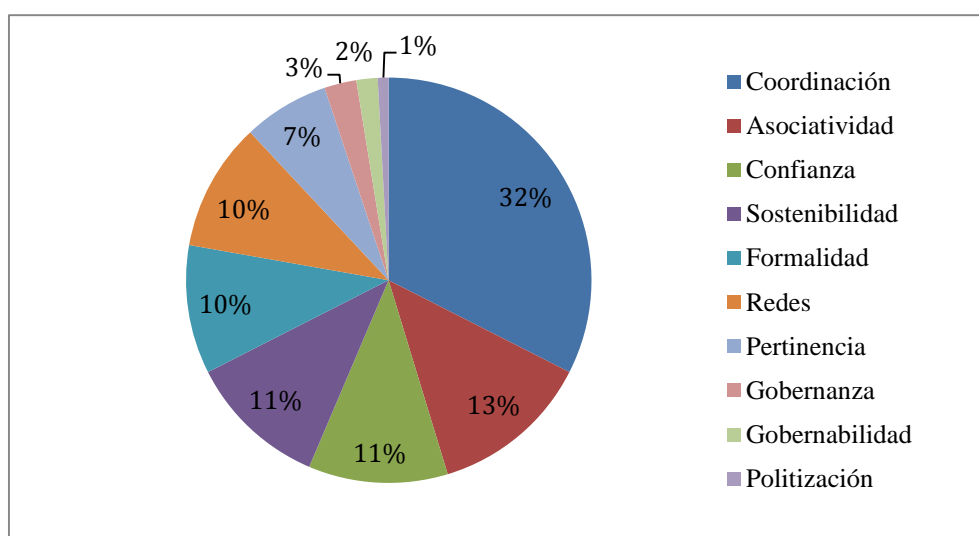


Fuente: elaboración propia, 2016

■ Aportes del trabajo de redes a la implementación del programa

De las diez opciones proporcionadas como alternativas de respuestas a la pregunta por los aportes del trabajo en redes en la implementación del Programa Más Territorio, el 32,5% de los/as encuestados/as señaló que fue la “coordinación”, para el 12,8% fue la “asociatividad”; mientras la “confianza” y “sostenibilidad” fue la respuesta de un 11,1% por cada caso (gráfica nro. 43)

Gráfico 43:
Percepción sobre los aportes de las gestión de redes en la implementación del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

- Proyecto local común en los territorios

La existencia o no de un “proyecto local común” en las escalas intracomunales, es central para el desarrollo de una estrategia de intervención con enfoque territorial, particularmente, para el concepto de multiescalaridad.

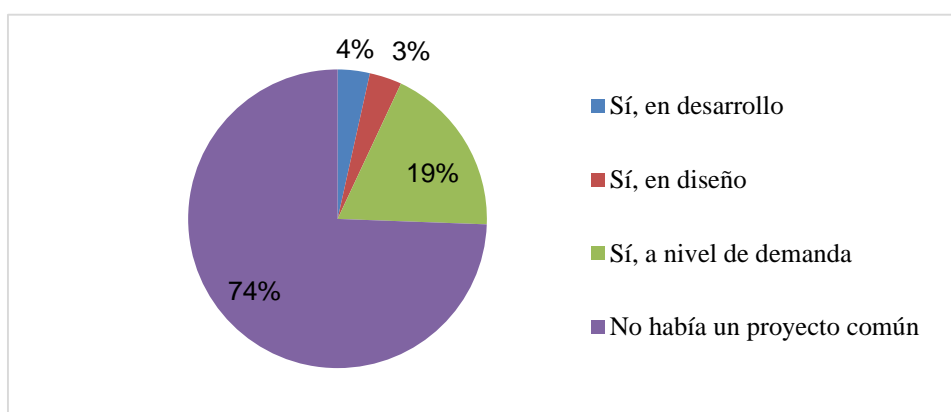
Primero, porque dice relación con la convergencia de intereses y voluntades entre los/as actores/as locales para promover acciones conjuntas; segundo, porque la conexión entre las escalas territoriales y los distintos niveles de gobierno, es poco efectiva ante la ausencia de una propuesta de desarrollo que ordene y haga pertinente las conversaciones y las acciones públicas sobre el territorio.

En ese caso, esta pregunta es muy importante para identificar el punto de partida del programa, en relación a las condiciones existentes para impulsar o promover un proceso de desarrollo local.

Al respecto, los resultados son contundentes, porque el 74,4% de los/as encuestados/as percibían que al momento de la implementación del programa “no había proyecto común” en los territorio (gráfica 44).

Por otra parte, cuando se desagregaron los datos por tipo de informante, no se observaron mayores variaciones a los resultados generales de la pregunta: tanto profesionales del Fosis (68,2%), como los/as participantes del programa (76,6%), eligieron la opción “no había proyecto común”.

Gráfica 44:
Percepción sobre la existencia de un “Proyecto Local Común” en los barrios y localidades del Programa Más Territorio

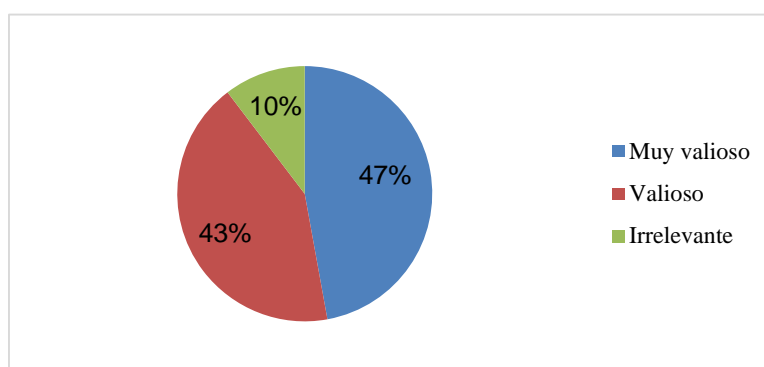


Fuente: elaboración propia, 2016

- Rol del gestor/a de redes

Del total de los/as encuestados/as, el 89,6% respondió favorablemente a la pregunta por el rol que tuvieron los/as gestores/as de redes del Programa Más Territorio, en facilitar las relaciones entre dirigentes/as de los barrios y localidades, y entre estos/as con los/as representantes de la comuna (gráfica 45).

Gráfica 45:
Percepción sobre el rol del/a gestor/a de Redes en la implementación del Programa Más Territorio



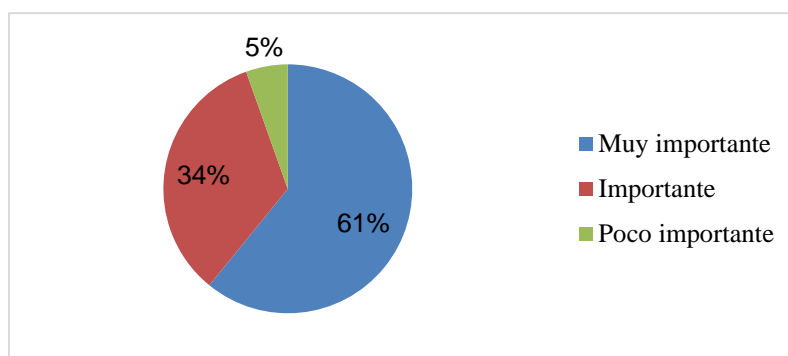
Fuente: elaboración propia, 2016.

Al revisar los datos por tipo de informante, respecto a los promedios globales en este punto, destaca que para el 27,3% de los/as técnicos/as del Fosis, el rol del/a gestor/a de redes fue “irrelevante” en la tarea de mejorar las relaciones entre actores locales y comunales, cuando en el grupo de participantes, este porcentaje es 60% en la alternativa “muy valioso” y 35,4% en “valioso”.

- Coordinación entre actores para la implementación del Programa.

Los resultados en este punto mostraron que de la totalidad de los/as encuestados/as, el 94,6% consideró como “muy importante” o “importante” la coordinación entre distintos actores del territorio para la implementación del programa (gráfica 46). Estos datos, según tipo de informante, no registran variaciones significativas.

Gráfica 46:
Percepción sobre la coordinación entre actores para la implementación del Programa Más Territorio



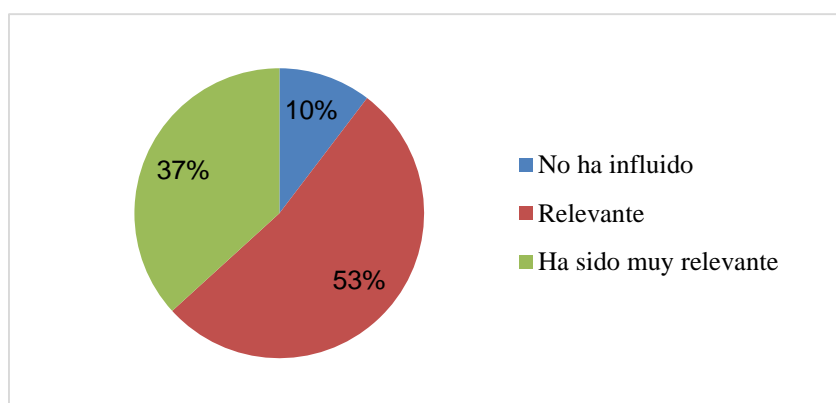
Fuente: elaboración propia, 2016

- Trabajo de redes: factor cohesión territorial

El 89,7% de los/as encuestados/as opinó que el trabajo que se desarrolló desde la estrategia de intervención del Programa Más Territorio, ha sido un factor clave en favorecer la integración del barrio o localidad en la comuna, señalando que ha sido “relevante” en un 52%, o “muy relevante” en un 36,8% (gráfica 47).

Este aspecto es muy positivo, tomando en cuenta que antes se había mencionado que el 71% de las personas consideraban que al momento de la llegada del programa, su barrio o localidad estaba “menos integrado” que otras zonas de la comuna.

Gráfico 47:
Percepción sobre la relevancia de trabajo de redes en promover integración territorial en los barrios y localidades del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016.

En cuanto a las respuestas por tipo de informante clave, se observó una variación significativa: siendo que para el 96,9% de los/as participantes del programa, el trabajo en redes es un factor que “ha sido muy relevante” o “relevante” en favorecer la integración de los territorios, para el grupo de técnicos/as del Fosis, esta valoración disminuye al 68,2 %. De hecho, el 31,8% de los/as técnicos/as del Fosis, dijo que el trabajo en redes “no ha influido” en la integración del barrio o localidad.

La tabla que se presenta a continuación (nro. 26) contiene un resumen de los resultados presentados en la Subdimensión “Multiescalaridad de la Intervención”.

Tabla 26: Resumen de los resultados de la investigación en la Subdimensión de Análisis “Multiescalaridad de la Intervención”		
Dimensión I: Elementos Conceptuales y Metodológicos del Programa Más Territorio.		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Multiescalaridad de la intervención	Aportes del Gobierno local	– los tres principales aportes a la implementación del programa son: sostenibilidad, redes y coordinación.
	Coordinación entre actores	<p><i>Tipo de coordinación entre actores para la puesta en marcha del programa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 65,4% opinó que la coordinación fue “estrecha” o “muy estrecha”. – 26,1% opinó que esta fue “indiferente” y 8,3% que “no existió” – Según tipo de informante: el 85,7% de técnicos/as opino que fue “estrecha”. Para los/as participantes se divide entre la idea que de fue “estrecha” (47,6%) e “indiferente” (30, 2%) <p><i>Importancia de la coordinación entre actores distintos, para la implementación del Programa.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 94,6% consideró como “muy importante” o “importante” esta coordinación.
	Aportes del trabajo de redes	<p><i>Aporte de la gestión de redes a la implementación del programa</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Los aportes principales aporten fueron: coordinación, asociatividad, confianza y sostenibilidad. <p><i>Rol del gestor/a de redes en facilitar las relaciones entre actores locales.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 89,6% respondió favorablemente a la pregunta, como “valioso” o “muy valioso”. – Al revisar por tipo de informante: el 27,3% de los/as técnicos/as opinó que el trabajo del gestor/a de redes fue “irrelevante”. <p><i>El Trabajo de redes como factor cohesión territorial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 89,7% opinó que fue “relevante” o “muy relevante” el trabajo en redes para mejorar la integración del barrio o localidad a la comuna. – No obstante, para el 31,8% del grupo de técnicos/as del Fosis éste “no ha influido” .
	Proyecto Local Común	– 74,4% percibía que al momento de la implementación del programa “no había proyecto común” en el territorio.

Fuente: elaboración propia, 2016

b) Análisis Sobre los Resultados de la Subdimensión “Multiescalaridad de la Intervención”.

El mapa de teorías de esta investigación sitúa al concepto de multiescalaridad dentro de los aspectos claves para la incorporación del enfoque territorial en los programas sociales, especialmente, en aquellos programas y proyectos que se implementen en zonas segregadas, rezagadas y/o con alta concentración de pobreza y vulnerabilidad.

La multiescalaridad atribuye a la capacidad de la estrategia de intervención para conectar a la escala local con otras escalas territoriales y niveles de gobierno, en el marco de un proceso de coordinación y diálogo que permita la convergencia de voluntades e intereses públicos y privados, para promover bienestar integral y sostenible a las comunidades, y esto lo hace, con base a la participación ciudadana como un componente transversal al proceso de intervención.

En otras palabras, la multiescalaridad tiene que ver con la gobernanza local como un nuevo modelo de gestión pública (territorial), y con el regreso de la planificación, desde el uso de metodologías participativas.

De esta manera, se entiende la relevancia que tiene el concepto para el enfoque territorial y su aplicabilidad en las políticas públicas y los programas sociales.

Para esta investigación, la indagación por la presencia efectiva de la multiescalaridad en el Programa Más Territorio, se concentró en el levantamiento de información sobre cuatro aspectos que daban cuenta de la operacionalización del concepto en su diseño.

A saber:

(i) La coordinación entre los/as actores claves del territorio, tanto en el tipo de coordinación generada, como en la importancia que se le atribuye a la idea de “coordinarse más y mejor” para el éxito del programa.

Los resultados en este punto, aparentemente fueron positivos, en el sentido de que la mayoría de los/as encuestados/as opinó que la coordinación fue “muy importante” o “importante” en la puesta en marcha del Más Territorio (94,6% de los casos).

También, el 65,4% de las personas, consideraron que la coordinación entre los/as actores locales para poner en marcha el programa fue “estrecha” o “muy estrecha”.

Sin embargo, un porcentaje no menor (26,1%) opinó que la coordinación entre actores distintos en el territorio fue “indiferente” en el proceso de implementación, siendo que esta opinión se concentró en el 30,2% del grupo constituido por los/as participantes del programa.

Es decir... ¿cabe la posibilidad de pensar qué un programa social que se basa en la participación ciudadana y en generar alianzas estratégicas territoriales, puede instalarse solo con la institución ejecutora?, que para el caso fue Fosis.

Ciertamente, este punto fue conversado en los diálogos que se desarrollaron en terreno, como parte de la metodología de acompañamiento a la aplicación del cuestionarios de la encuesta.

De fondo, lo que expresaron los/as participantes del programa, y el propio equipo de profesionales del Fosis, es que lo “normal” es el desarrollo programático sectorial, incluso, ya para el mismo Fosis, tener que establecer articulaciones internas entre programas, suponía cierta complejidad.

Entonces, lo “anormal”, y en parte por esto llamó la atención el Más Territorio, es que la coordinación entre instituciones públicas y privadas fuese un objetivo en sí mismo del programa.

(ii) El rol del gobierno local en la selección de los territorios y sus aportes en la experiencia de implementación.

Este aspecto parte de la distinción entre “gobierno local” y “administración local”, que se hace en el marco conceptual sobre el enfoque territorial de esta investigación y en la estrategia de intervención del programa, donde se propone el fortalecimiento de la autoridad local en los espacios de trabajo colectivo que se desarrollen en los barrios y localidades, en el entendido de que son los municipios, donde se deposita la tarea de conducir y promover el desarrollo social, político, económico y cultural de la comuna.

Los resultados obtenidos en esta línea, establecen que los/as encuestados/as identifican que son tres los principales aportes que el gobierno local hizo a la implementación del programa:

(a) *Sostenibilidad*. Porque el municipio es una institución permanente en el territorio, mientras que el Fosis “llega y se va”.

(b) *Redes*. Siendo que el municipio es convocante del resto de las instituciones comunales y de otros programas sociales municipales que operan en el barrio o localidad intervenida.

(c) *Coordinación*. Principalmente ubicada entre los programas municipales y los programas del Fosis.¹⁰²

(iii) El tercer aspecto por el cual se indagó en esta sub-dimensión de la multiescalaridad, fue por el componente de redes.

En sí mismo, la propuesta del trabajo en redes como parte de los objetivos y la estrategia de intervención del Programa Más Territorio, ha sido (junto a la focalización territorial) uno de los aspectos más cuestionados del piloto.

El argumento central en ello, es que no es tarea de un programa ocuparse de la gestión de redes intersectoriales, sino que es una labor ministerial.

El argumento que viene de vuelta en los/as defensores/as de pilotear este componente desde el programa, es que ciertamente el trabajo de redes debe ser una labor ministerial y parte de una estrategia transversal en el Fosis, pero visto que esto no ocurre y que la intersectorialidad es elemental para propiciar la pertinencia de los programas sociales y la convergencia de intereses y voluntades a favor del desarrollo comunal y barrial, “al menos se hacen esfuerzos desde el Más Territorio”.

No resulta totalmente convincente ni un argumento ni el otro.

Más bien, se analiza y concluye en este espacio, que hay una ausencia de definiciones y lineamientos claros desde los niveles centrales del Estado, particularmente desde el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, en esta idea de avanzar en un mayor encadenamiento programático para abordar más integralmente los fenómenos sociales.

Por lo tanto, emergen prácticas territoriales, programas y/o experiencias aisladas que comienzan a generar acciones ante un vacío en la materia, pero que tampoco tienen garantizado contar con un espacio de incidencia para compartir aprendizajes y buenas prácticas intersectoriales que puedan ser llevadas a una mayor escala.

Retomando los resultados del Más Territorio.

Primero, los/as encuestados/as en su mayoría opinaron positivamente sobre el trabajo de redes que se desarrolló en el territorio con el programa: señalaron que los principales aportes en este ámbito, fueron una mayor *coordinación*, el fomento de *asociatividad* y *confianza*, y que favoreció la *sostenibilidad* de la intervención del Fosis.

¹⁰² Habrá de precisarse que de los diálogos generados en las mesas locales y comités barriales, surgió pocos elementos para explicar con mayor detalle esta selección.

Asimismo, la mayoría (89,7%) coincidió en la idea de que el trabajo de redes había sido un factor clave en mejorar la integración del barrio o localidad en la comuna, lo que resulta bien importante, cuando antes, el 71% de los/as encuestados/as opinaron que sus barrios y localidades estaban menos integrados que otras zonas de la misma comuna.

En cuanto al rol del/a gestor/a de redes en facilitar las relaciones entre distintos actores internos y externos al territorio, la mayoría de los/as encuestados/as (89,6%) consideró que fue muy “muy valioso” o “valioso”.

No obstante, sobre estos dos últimos aspectos, se observó una variación significativa en las opiniones de los/as técnicos/as del Fosis respecto a la visión de los/as participantes: para el 27,3% de los/as técnicos/as del Fosis, el trabajo del/a gestor/a de redes fue “irrelevante” en favorecer las relaciones en el territorio y para el 31,8% el trabajo en redes “no ha influido” en nada en integrar el barrio y localidad a la comuna.

Se dice interesante esta variación según tipo de informante clave, porque los/as profesionales del Fosis opinaron no muy favorablemente sobre un trabajo de redes que impacta a fin de cuentas en los/as beneficiarios/as del programa, mientras los/as sujetos/as de intervención, es decir, tales beneficiarios/as, si reconocen (incluso con cierto entusiasmo en los diálogos generados en terreno) una gran importancia en el trabajo de redes en “ponerlos a conversar”, en re-encontrarse nuevamente.

Finalmente, (iv) un cuarto aspecto por el cual se consultó y que resulta muy importante para cerrar esta sub-dimensión e introducir la siguiente, es la pregunta por la existencia de un “proyecto local común” en los barrios y localidades donde se instaló el programa.

El *proyecto local común* dice relación con un proyecto político de desarrollo, basado en las particularidades del territorio.

En ese sentido, un proyecto local es único por cada territorio; corresponde a la proyección colectiva de la expansión de capacidades y la materialización de los sueños de una sociedad local.

Representa un punto de encuentro para los/as actores/as locales, y de estos/as con el resto de los niveles de gobierno. Es la posibilidad de dejar atrás contradicciones, visto los objetivos comunes y las acciones concertadas participativamente.

Por lo tanto, el *proyecto local común* es un punto de partida determinante para cualquier estrategia de intervención con enfoque territorial, o bien porque cuenta con este

importante instrumento político desde su puesta en marcha, o bien porque corresponda favorecer su construcción colectiva.

Al respecto, el 74,4% de los/as encuestados/as, señalaron que “no había proyecto común” en los territorios a la llegada del programa.

Por lo cual, queda aquí uno de los aspectos a evaluar a futuro sobre la ejecución del Más Territorio, es decir, conocer si logró contribuir a la construcción de este proyecto común.

En términos concretos, los resultados de esta subdimensión de análisis, vinculados a las dos sub-dimensiones presentadas anteriormente, sin duda, contribuyen al diagnóstico del programa y a una mejor caracterización de la concentración socio espacial de la pobreza a nivel intracomunal, visibilizando la dimensión relacional (redes, coordinación) y política (proyecto común, rol de gobierno local) del fenómeno, al menos, mostrando aspectos que influyen en la configuración: territorio rezagados – población en situación de pobreza.

También, desde estos resultados, se fundamenta y justifica de mejor forma la importancia del componente de redes en la estrategia de intervención del programa, pues se retoma un diagnóstico enunciado entre los/as decisores/as de políticas públicas, pero poco abordado, como lo es el predominio de la sectorialidad de los programas sociales, un obstáculo en la resolución de los problemas públicos del siglo XXI.

4.4.2 Dimensión II “Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales”

Esta sección presenta resultados en dos sentidos.

(1) En lo que dice relación con la dimensión política e institucional del proceso de implementación del Programa Más Territorio, categoría que a efectos de la operacionalización de la investigación se ha llamado “Oportunidad Política”.

Se trata de la indagación por información sobre la relación que existe entre la puesta en marcha de esta nueva iniciativa programática del Fosis, con lo propuesto en el Programa de Gobierno de Chile, en tanto agenda social y política del país.

Asimismo, se proporcionará información sobre la capacidad institucional demostrada por el Fosis para hacerse cargo del discurso y expectativas generadas con el nuevo programa en sus equipos técnicos y en las comunidades.

En consecuencia, esta categoría buscó profundizar en el conocimiento sobre aspectos instrumentales (y procedimentales) del diseño institucional sobre el cual se sostiene el Programa Más Territorio, lo que en sí mismo es necesario de conocer y evaluar.

(2) Información sobre las condiciones del trabajo comunitario y la coordinación entre actores locales y comunales donde operó el programa. Esta categoría se llama en el lenguaje de la investigación “Dinámica Local”.

Los resultados en este punto, sin duda, alimentarán y/o seguirán validando el diagnóstico del Programa Más Territorio y algunos elementos de la problemática de investigación, en el sentido de aportar estadísticas en materia cualitativa de la escala intracomunal en Chile.

También, vale la pena recordar aquí, que uno de los aspectos relevantes para el éxito y la legitimidad de la acción del Estado, es que los programas sociales sean pertinentes a las realidades donde se instalan, siendo que las dinámicas locales son diversas, únicas según cada territorio.

Por lo cual, era necesario preguntarse por cuales eran las condiciones del trabajo comunitario cuando se instaló el programa, si estas fueron facilitadoras del proceso de implementación, y sí se condicen con los diagnósticos elaborados, por tanto, sí son coherentes con el diseño programático.

4.4.2.1 Subdimensión “Oportunidad Política”

a) Principales Resultados

▪ Conocimiento del Programa de Gobierno y su relación con el Programa Más Territorio

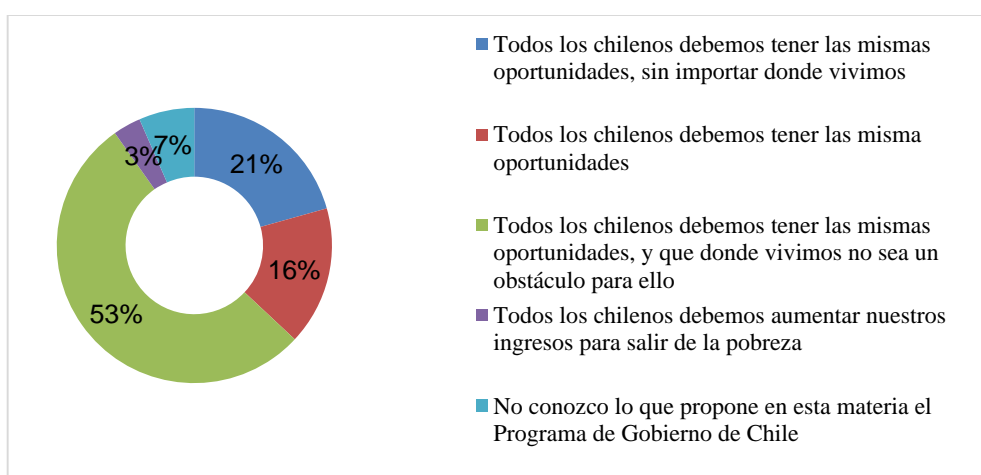
Proporcionadas cinco alternativas de respuestas para la pregunta por la frase que mejor representa la propuesta de gobierno en materia de pobreza y desigualdad, se obtuvieron como resultados, primero que todo, que el 93,5% afirmó conocer el programa de gobierno 2014 -2018 de Chile, lo que fue central para poder seleccionar una proposición.

Segundo, de quienes lo conocían, el 74% eligió las siguientes alternativas: (i) con un 20,7% “todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, sin importar donde vivimos”. (ii) Con el 53,3% “todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, y que dónde vivimos no sea un obstáculo para ello”.

Se observó una selección que privilegió por la variable territorial como elemento diferenciador y distintivo de la propuesta de gobierno en materia de pobreza y desigualdad.

Solo 3,3% de los casos seleccionó la alternativa que dice relación a una concepción de pobreza definida por ingresos, cuya frase era “todos los chilenos debemos aumentar nuestros ingresos para salir de la pobreza” (ver grafica 48).

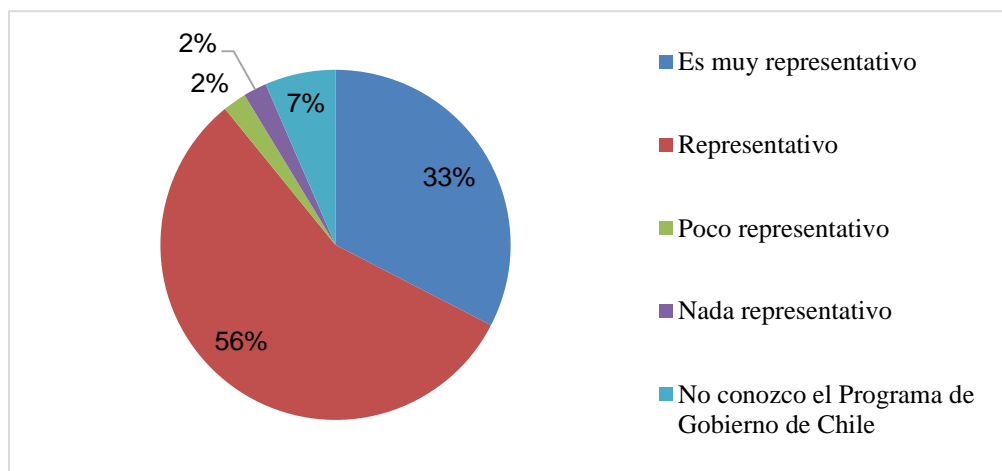
Gráfica 48:
Grado de Conocimiento del Programa de Gobierno de Chile



Fuente: elaboración propia, 2016

Por otra parte, cuando se consultó por la representatividad del Programa Más Territorio, respecto al Programa de Gobierno de Chile, el 89,1% del total de los/as encuestados/as opinó es “muy representativo” o “representativo” (grafica 49) .

Gráfica 49:
Percepción sobre el nivel de representatividad del Programa Más Territorio, respecto al Programa de Gobierno de Chile



Fuente: elaboración propia, 2016.

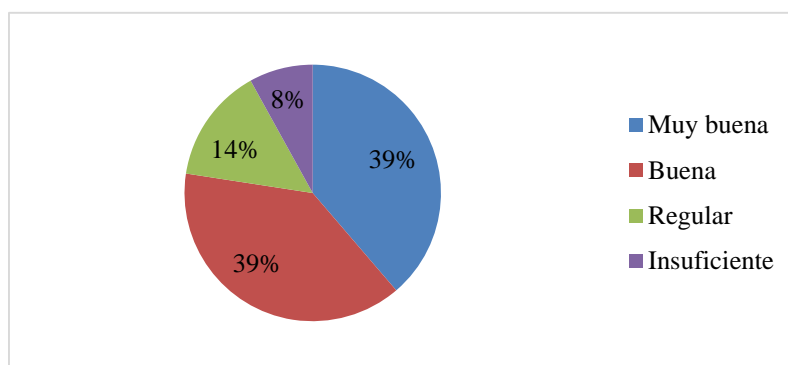
Asimismo, del 89,1% de los/as encuestados/as que opinaron que el Programa Más Territorio es “muy representativo” o “representativo” del Programa de Gobierno de Chile, el 60,5% también consideró que esta relación fue un factor fue “muy determinante” en facilitar la implementación del Programa.

En este último caso, los resultados por tipo de informantes tuvieron algunas variaciones. Para el 67,2% de los/as participantes del programa, el nivel de representatividad del Más Territorio, respecto al Programa de Gobierno de Chile, fue “determinante” en su proceso de implementación; mientras lo es para los/as técnicos/as del Fosis en un 25,9%, para quienes en la mayoría de los casos (46,4%) fue “moderadamente determinante”.

- Convicción (voluntad política) del Fosis

Del total de los/as encuestados/as que respondieron a la pregunta por la convicción institucional del Fosis, respecto al proceso de implementación del Programa Más Territorio, el 77,4% opinó fue “muy buena” o “buena”.

Gráfica 50:
Percepción sobre la convicción institucional del Fosis en la implementación del Programa Más Territorio



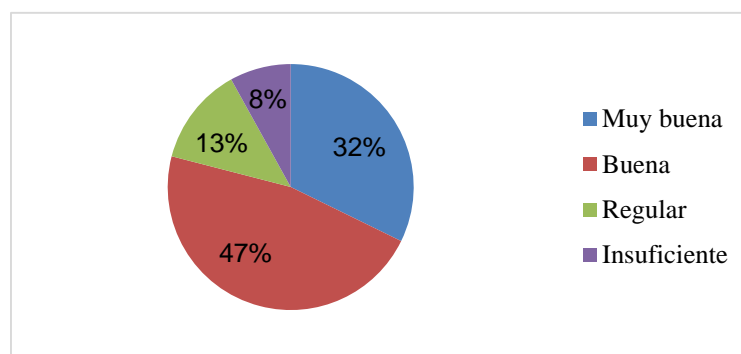
Fuente: elaboración propia, 2016

Respecto al comportamiento de los resultados por tipo de informante, se observó que fueron los/as técnicos/as quienes no concentraron sus respuestas solo en las alternativas de “buena” o “muy buena” para evaluar la convicción institucional demostrada por el Fosis en la implementación del Programa: en este grupo, el 21,4% la percibió como “regular” y en un 14,3% de los casos “insuficiente”.

▪ Capacidad Institucional del Fosis

El 79,1% de la muestra, respondió favorablemente a la pregunta por cómo fue la capacidad institucional demostrada por el Fosis en la implementación del Programa Más Territorio. Específicamente: 32,3 % de los casos opinó que fue “muy buena”; 46,8% señaló la alternativa “buena”; 13% manifestó que fue “regular” y solo 8% respondió que fue “insuficiente” (gráfica 51).

Gráfica 51:
Percepción sobre la capacidad institucional del Fosis en la implementación del Programa
Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

Respecto a las respuestas por tipo de informante, por un lado, es contundente la valoración positiva de los/as beneficiarios/as del programa, sobre la capacidad institucional demostrada por el Fosis: 52,9% opinó que fue “muy buena”, 38,2% dijo que fue “buena”.

Por otro lado, para los/as técnicos/as esta percepción no fue tan homogénea, pues el 57,1% opinó que fue “buena”, pero un 25% señaló que fue “regular” y el 10,7% optó por la alternativa “insuficiente”.

Ahora, en el cuestionario se solicitó a quienes opinarán que la capacidad institucional del Fosis era “regular” o “insuficiente”, señalar en formato de respuesta libre, en qué aspectos la institución debía mejor o fortalecerse.

Por lo tanto, del 21% del total de los/as encuestados/as que respondieron que la capacidad de la institución fue “regular” o “insuficiente”, donde se entiende que la mayoría de los casos estaba integrado por los/as técnicos/as del Fosis, se contabilizaron treinta y tres (33) propuestas de mejora.

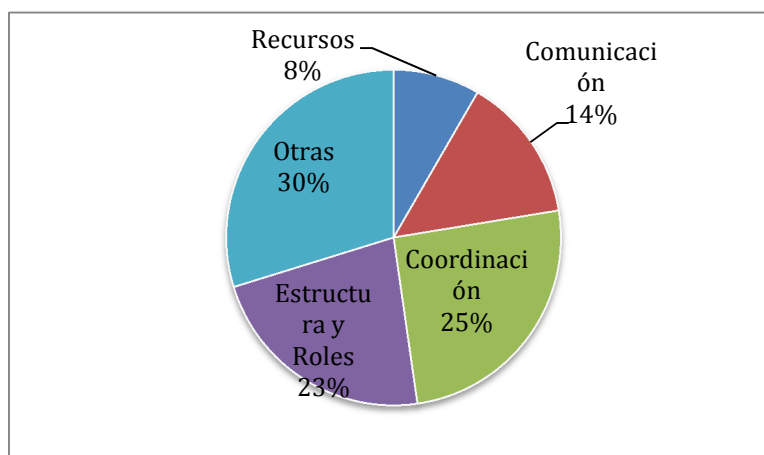
Estas (propuestas), luego de ser sistematizadas y analizadas, produjeron cinco “ámbitos de mejoras” en la capacidad institucional del Fosis, respecto a la implementación y ejecución del Programa Más Territorio.

A saber:

- 1) Incremento de recursos económicos (9%)
- 2) Mejorar la comunicación entre los niveles del Fosis y entre el Fosis regional con los actores locales (15,1%)

- 3) Mejorar la coordinación entre el nivel central y el regional, y entre el Fosis regional y los actores locales (27,2%)
- 4) Fortalecer de la estructura regional del Fosis y contar con una mayor claridad en los roles de los/as gestores/as (24,2%)
- 5) Otras (24,2%).

Gráfica 52:
Ámbitos de Mejora de la Capacidad Institucional del Fosis



Fuente: elaboración propia, 2016

La tabla que sigue (nro.27) organiza los elementos presentados en esta subdimensión de análisis, facilitando un resumen sobre los principales resultados.

Tabla 27: Resumen de los resultados de la investigación por la Subdimensión de Análisis “Oportunidad Política”.		
Dimensión II: Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Oportunidad Política	Conocimiento del Programa de Gobierno y su relación con el Programa Más Territorio	<ul style="list-style-type: none"> – 93,5% conoce el programa de gobierno. – 74% seleccionó dos de cinco frases que identifican al programa de gobierno, en materia de pobreza, con la variable territorial. – Solo 3,3% seleccionó la frase que vincula pobreza con ingresos. – 89,1%, opinó que el Programa Más Territorio es “muy representativo” o “representativo” del Programa de Gobierno. – De este 89,1%, el 60,5% consideró que esta relación fue un factor fue “muy determinante” en facilitar la implementación del Programa.
	Convicción (voluntad política) del Fosis	<ul style="list-style-type: none"> – 77,4% opinó que fue “muy buena” o “buena”. la convicción institucional del Fosis, respecto al proceso de implementación del programa. – En el grupo de los/as técnicos/as el 21,4% opino que la convicción del Fosis fue “regular” y el 14,3% opinó que fue “insuficiente”.
	Capacidad Institucional del Fosis	<ul style="list-style-type: none"> – 79,1% opinó que la capacidad del Fosis en la implementación del Programa fue “muy buena” o “buena”. – En el grupo de técnicos/as un 25% señaló que fue “regular” y el 10,7% optó por la alternativa “insuficiente”. – Del 21% del total de los/as encuestados/as que respondieron que la capacidad de la institución fue “regular” o “insuficiente”, se contabilizaron 33 propuestas de mejoras, en cinco ámbitos: <ul style="list-style-type: none"> – Recursos (9%) – Comunicación (15,1%) – Coordinación (27,2%) – Estructura y Roles (24,2%) – Otras (24,2%)

Fuente: elaboración propia, 2016

b) Análisis Sobre los Resultados de la Investigación por la Subdimensión “Oportunidad Política”.

El Programa de Gobierno de Chile, para el período 2014-2018, fue la carta de presentación de Michel Bachelet en su campaña electoral para optar y ganar la presidencia del país por segunda vez.

El discurso político formal del gobierno y de todo el sector oficialista, ha girado en torno al cumplimiento de los objetivos propuestos en este documento, que por cierto, constituye uno de los antecedentes políticos e institucionales del Programa Más Territorio.

En términos generales, el Programa de Gobierno puso en agenda el reconocimiento de la desigualdad social en el país como el principal problema de Chile, lo que sin duda representa un avance positivo en la actualización de la agenda social y política chilena, respecto a la complejidad que caracteriza los problemas sociales del siglo XXI.

Asimismo, reconoció en el debate por lo cambios, la demanda de las regiones por una mayor descentralización de la acción del Estado y de la importancia de propiciar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

De hecho, al Fosis se menciona solicitándole que se cree un fondo para las comunidades en situación de pobreza, que sea ejecutado según planes locales de desarrollo social, que cuenten con la participación activa de la comunidad.

Este avance es reconocido en esta investigación como una “oportunidad política” en el sentido de que proporciona un marco institucional y político que favorece el desarrollo de nuevas estrategias de intervención pública.

El reconocimiento por este hecho, como una oportunidad para el enfoque territorial y para abordar la pobreza más integralmente, no dice relación con una análisis más profundo sobre el desempeño gubernamental en la tarea de llevar adelante las reformas propuestas en el programa de gobierno, esto daría cuenta de una análisis más extendido, que de alguna manera está desarrollado en el Capítulo III, en lo que atañe a esta investigación, cuando se presenta al caso de estudio.

En relación a esta “oportunidad”¹⁰³ se formularon en el proceso de levantamiento de información primaria consultas en tres categorías: (i) conocimiento del Programa de Gobierno y su relación con el Programa Más Territorio; (ii - iii) convicción o voluntad política y capacidad institucional del Fosis.

Se trataba de identificar si efectivamente existía un nivel de relación coherente entre este contexto nacional, con la acción directiva del Fosis y con lo que finalmente conocen y reconocen los equipos de las regiones y las comunidades en sus barrios o localidades.

Es decir, explorar sobre qué tanto del discurso y las promesas nacionales decantan en la cotidianidad regional e influyen en los ejercicios programáticos.

Respecto de los resultados obtenidos, fue una sorpresa que casi el total de la muestra (93,5%) manifestará conocer el programa de gobierno y se sintiera con la información suficiente para opinar sobre el contenido de lo ahí propuesto y de su relación con el diseño del Programa Más Territorio.

Esta constatación se produce tanto de los promedios obtenidos por las frecuencias de las respuestas del cuestionario, pero también de los diálogos generados en terreno, que fueron muy generosos en indagar por este aspecto.

De hecho, las sorpresas fueron gratas y variadas.

Generalmente se presume y también generalmente de forma equivocada, que la comunidad carece de análisis político y que los programas de gobierno son escritos y cajas negras que están fuera del alcance e intereses de las “personas comunes”, especialmente en zonas vulnerables.

En este caso no fue así, los análisis de los/as dirigentes/as sobre la realidad política nacional, regional y comunal fueron sustantivos.

Del total de los/as encuestados/as que dijeron conocer el Programa de Gobierno, un porcentaje significativo (74%) privilegió la presencia en este documento, de la variable territorial como elemento diferenciador y distintivo en materia de pobreza y desigualdad.

Lo que sin vacilación y como ya se había dicho, representa un avance del discurso institucional en el reconocimiento de la importancia a la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza.

Fue casi inexistente el porcentaje de personas (3,3%) que asociaron la definición de pobreza exclusivamente a los ingresos en el documento de gobierno.

¹⁰³ Explícitamente señalada en el diseño del Programa Más Territorio, cuando en su génesis cuenta que surge en respuesta a lo propuesto en el Programa de Gobierno para el Fosis.

Ahora, lo que también fue destacable en los diálogos con los/as profesionales de regiones, y los/as dirigentes/as comunitarios/as de los barrios y localidades donde está focalizado el Más Territorio, es que esta declaración de intenciones del gobierno y del Ministerio de Desarrollo Social que propone un enfoque multidimensional de la pobreza y pensar más en las diferencias territoriales, no se corresponde de la misma forma, con los tipos de programas sociales que se ejecutan desde los municipios, incluso, desde el mismo Fosis.

Y aquí, también la constatación de un agotamiento y frustración ciudadana por una acción pública centralizada, poco pertinente a sus realidades y capacidades, y contradictoria con la agenda social y política que ha informado el gobierno.

Por lo tanto, en este marco de ideas donde fue importante para los/as encuestados/as que los programas se conecten con el territorio, y que lo hagan con tiempos menos acotados y de forma más innovadora, es que se explica que la mayoría de las personas (89,1%) percibiera que el Más Territorio es una experiencia representativa de lo propuesto en el Programa de Gobierno de Chile y que esta relación ha sido un factor determinante en facilitar la implementación del Programa.

Respecto al Fosis propiamente tal, pudo recogerse que mayoritariamente (77,4%) los equipos regionales y los/as beneficiarios/as del Programa, perciben que fue positiva tanto la voluntad política como la capacidad de la institución respectivamente en el proceso de implementación del Programa Más Territorio.

No obstante, esta es una percepción que encontró sus matices en los grupos de los/as técnicos/as, quienes en un porcentaje significativo (30,7%) opinaron que tal capacidad fue regular e insuficiente.

En esta sección de análisis, que complementa los datos de la encuesta con los diálogos generados en terreno y con una extensa revisión documental, que pasó desde documentaciones sobre el diseño de programa, hasta minutas de trabajos, se tiende a concluir, más bien, que la capacidad institucional del Fosis fue efectivamente regular, insuficiente.

Esto, especialmente, porque el discurso político del equipo directo generó unas elevadas expectativas para lo que realmente el Fosis podía ofrecer desde su diseño y cultura organizacional.

Los cinco ámbitos de mejora propuesto por la parte global de la muestra (21%) que señaló que la capacidad institucional del Fosis fue regular o insuficiente, dan luces sobre

las limitaciones presentadas y por donde comenzar a resolver los nudos críticos del proceso de implementación, lo que en todo caso, se complementará más adelante.

No es un objetivo de esta sección explayarse en los detalles más operativo e internos del proceso institucional del Fosis, pero si, concluir que ciertamente el balance general es positivo en esta categoría, pero es necesario que la institución asuma con mayor responsabilidad que cuando se declaran cambios en la concepción de la intervención afectando el modelo de gestión y ejecución programática, se trata de un cambio estructural, que requiere, en lo mínimo, de un plan de acompañamiento y fortalecimiento institucional, de lo contrario, se corre el riesgo de no garantizar la sostenibilidad de la iniciativa y de aumentar la frustración ciudadana sobre la acción improvisada del Estado.

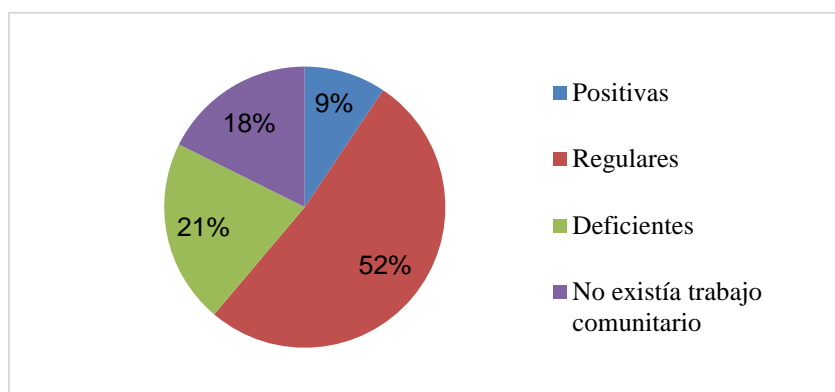
4.4.2.2 Subdimensión “Dinámica Local”.

a) Principales Resultados

- Trabajo Comunitario

En general, la percepción de los/as encuestados/as sobre el trabajo comunitario que existía en los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio, es desfavorable. Solo el 9,4% de la muestra señaló que este trabajo era “positivo”; 51,8% lo evaluó como “regular”; 21,2% dijo que era “deficiente”, incluso se indicó en un 17,6% que “no había trabajo comunitario” (gráfica 52)

Gráfica 53:
Percepción sobre el trabajo comunitario en los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016.

En ambos grupos de informantes, la percepción mayoritaria sobre el trabajo comunitario a la llegada del programa es que era “regular” y esto fue así, para el 50,8% de los/as participantes y para el 55,8% de los/as técnicos/as del Fosis.

Sin embargo, donde se registran cambios es que para ningún porcentaje en el grupos de los/as técnicos/as, existía un trabajo “positivo”; por el contrario, para el 30% era “deficiente”, y para el 15% simplemente “no existía”.

En el grupo de los/as participantes, solo el 12,3% opinó que el trabajo de las organizaciones de su territorio era positiva. Y esto llama la atención, en tanto quienes respondieron la encuesta, eran dirigentes/as sociales en su barrio y/o comuna.

Por otra parte, cuando se consultó a los/as encuestados/as, si el trabajo comunitario existente en los barrios y localidades había sido un factor de influencia en el proceso de implementación del Programa, el 81,2% opinó que “influyeron fuertemente”.

Visto que antes, solo el 9,4% consideró que el trabajo comunitario de los territorios era “positivo”, y que la mayoría -51,8%- percibía que eran “regulares”, esta respuesta fue algo confusa. Los diálogos generados en terreno, permitieron comprender mejor porque más del 80% opinó que esto fue un factor favorable para la puesta en marcha del programa.

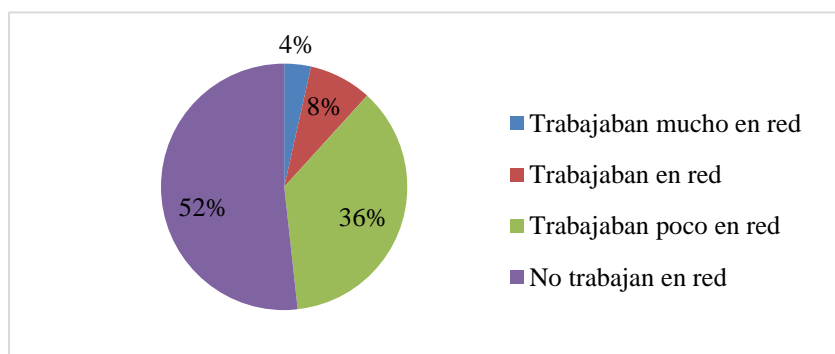
Básicamente, lo que se pudo levantar fueron dos razones: primero, que la metodología del programa era participativa y eso permitió convocar y entusiasmar a los/as dirigentes/as a participar; y segundo, que precisamente por no existir (o estar muy débil) el trabajo comunitario, este programa cobraba mayor importancia para las organizaciones, en el sentido de poder aprovecharlo para recuperar un trabajo comunitario en los barrios y localidades, que además (señalaron reiteradamente) estaba desatendido por las municipalidades.

Una tercera pregunta en esta línea de indagar por el trabajo comunitario, fue la que dijo relación con identificar si las organizaciones comunitarias de los barrios y localidades, independientemente de cuántas fueran, trabajan en alguna medida en red.

Al respecto, del total de la muestra, solo el 3,5% opinó que “trabajaban mucho en red”, 8,5% dijo que “trabajan en red” y el 36,5% señaló que “trabajaban poco en red”. De esta manera, la mayoría de los/as encuestados/as, el 51,8%, percibía que las organizaciones comunitarias “no trabajaban en red” (gráfica 53).

Finalmente, al revisar los datos por tipo de informante, no se observaron variaciones significativas respecto a los promedios generales de la muestra.

Gráfica 54:
Percepción sobre el trabajo en red entre las organizaciones comunitarias de los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio

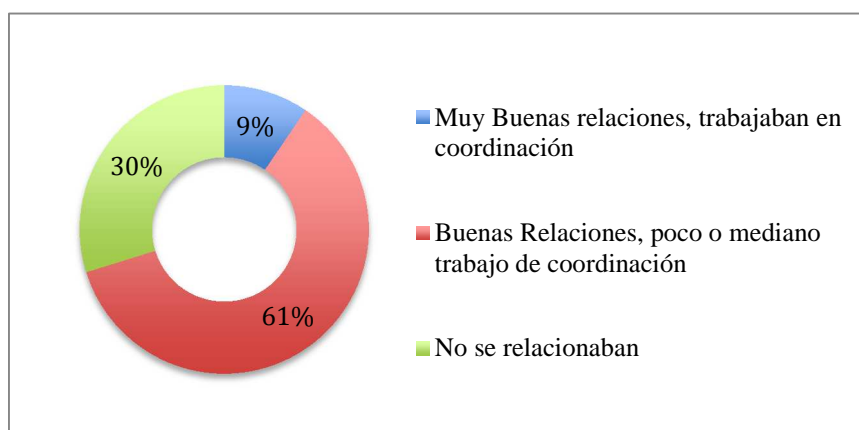


Fuente: elaboración propia, 2016

▪ Trabajo entre instituciones comunales

En relación a la percepción sobre las relaciones de coordinación que existían entre las instituciones de la comuna, al momento de la llegada del Programa Más Territorio, solo 8,5% de los/as encuestados/as opinó que eran “muy buenas y que trabajaban en coordinación”; para el 60,7% eran “buenas relaciones, con poco o mediano trabajo de coordinación”; mientras para el 29,8%, simplemente “no se relacionaban” (gráfica 54).

Gráfica 55:
Percepción sobre el trabajo y coordinación entre instituciones a la llegada del Programa Más Territorio



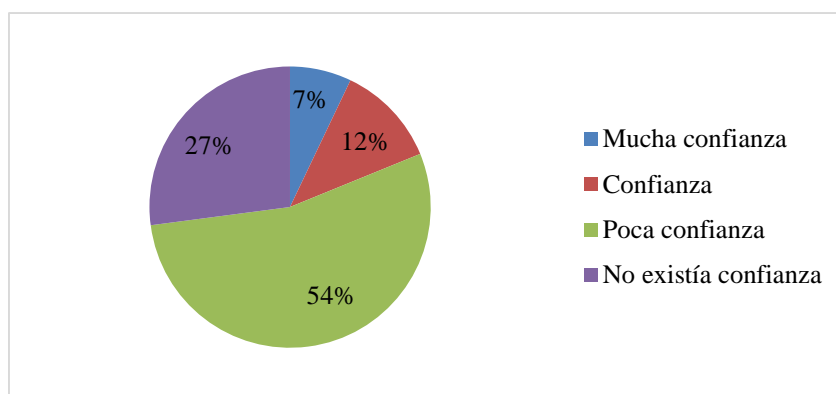
Fuente: elaboración propia, 2016

Por otra parte, al consultar a los/as informantes claves en qué medida influyeron las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del programa, se obtuvo como resultado, que para el 54,9% de los/as encuestados/as, estas “influyeron fuertemente” en su implementación, mientras el 45,1% opinó que “no fueron relevantes”.

- **Confianza comunitaria**

Respecto a la pregunta por la confianza que existía entre dirigentes/as comunitarios/as de los barrios y localidades donde se instaló el programa, al momento de su puesta en marcha, el 81,2% de los/as encuestados/as respondió desfavorablemente a la pregunta: solo un 19% percibía que había “muchísima confianza” o “confianza”; 54,1% opinó que había “poca confianza” y un 27,1% señaló directamente, que “no existía confianza”.

Gráfica 56:
Percepción sobre la confianza comunitaria en los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio



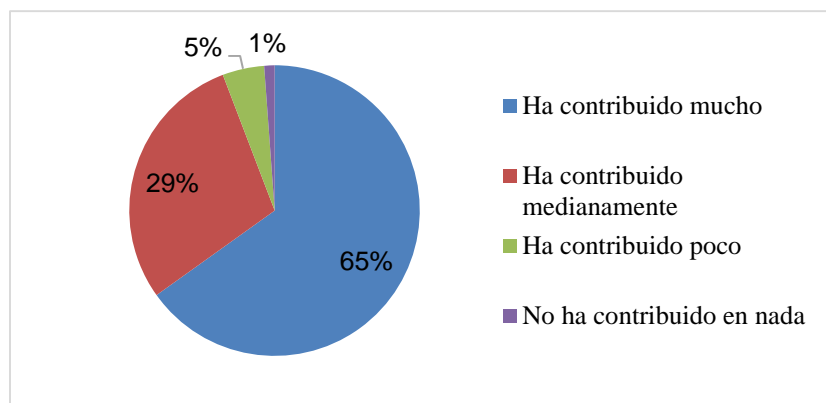
Fuente: elaboración propia, 2016

Cuando se revisaron los datos por grupo de informante, no se observan variaciones significativas respecto al resultado global de la muestra.

Finalmente, cuando se consultó en este mismo ámbito a los/as informantes claves, si percibían que con la implementación y desarrollo del Programa Más Territorio en sus barrios y localidades, se había contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes/as comunitarios/as, el 94,2% de los/as encuestados/as respondió favorablemente.

En concreto, 65,1% de los casos percibía que el programa “ha contribuido mucho”; 29,1% señaló que “ha contribuido medianamente”, el 4,7% señaló que “ha contribuido poco” y solo el 1,2% opinó que “no ha contribuido en nada” en incrementar la confianza.

Gráfica 57:
Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en el mejoramiento la confianza comunitaria



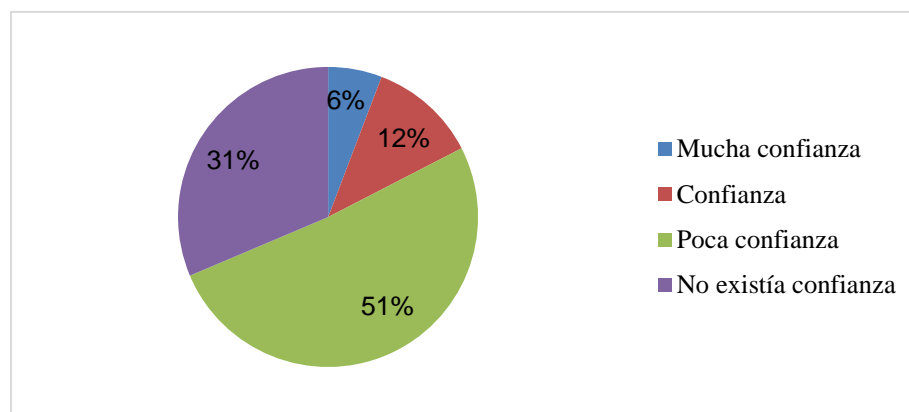
Fuente: elaboración propia, 2016

- Confianza local (comunidad – instituciones)

Sobre la consulta por la confianza que existía a la llegada del Programa Más Territorio entre la comunidad organizada respecto a las instituciones de la comuna, del total de la muestra, 31,4% señaló que “no existía confianza”; 51,2% dijo que “había poca confianza”, el 11,6% opinó que había “confianza” y solo el 5,8% percibía que al momento de implementar el programa existía “mucho confianza” (gráfico 57).

Los datos por grupo de informantes, no evidencian una variación significativa respecto a los promedio generales de la muestra global.

Gráfica 58:
Percepción sobre la Confianza Local (Comunidad- Instituciones) a la llegada del Programa Más Territorio

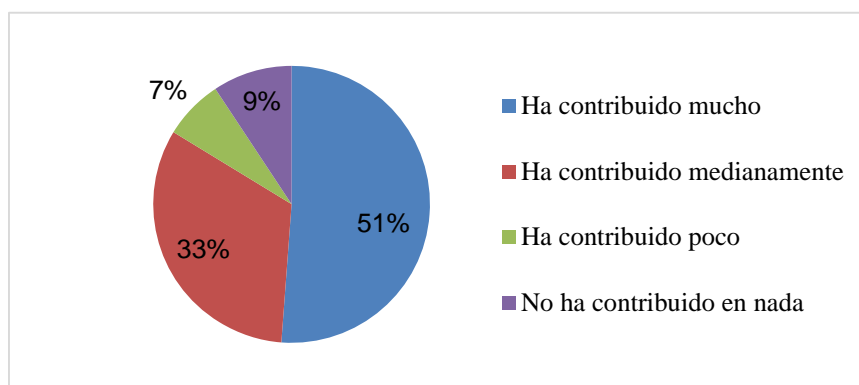


Fuente: elaboración propia, 2016

En cuanto a la consulta por si el Programa Más Territorio había contribuido a incrementar la confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios/as y las instituciones, el resultado no fue tan contundente y positivo como en el caso anterior.

Del total de los/as encuestados/as, el 51,2% percibía que el Programa Más Territorio “ha contribuido mucho”, mientras un 32,6% señaló que “ha contribuido medianamente”, el 7% dijo que “ha contribuido poco” y solo el 9,3% pensaba que “no ha contribuido en nada” (gráfica 58).

Gráfica 59:
Percepción sobre mejoramiento de la confianza local a partir de la implementación del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016

Ahora, en relación a la misma pregunta, son los/as participantes los/as que opinan mayoritariamente que la contribución del Programa Más Territorio ha sido mayor. De hecho, el 55,4% de los/as participantes seleccionó la alternativa “ha contribuido mucho”, mientras del grupo de los/as técnicos/as lo hicieron el 38,1%.

Respecto a la alternativa “ha contribuido medianamente”, para los/as participantes fue la opción en un 26,2% mientras lo fue en un 52,4% para los/as técnicos/as.

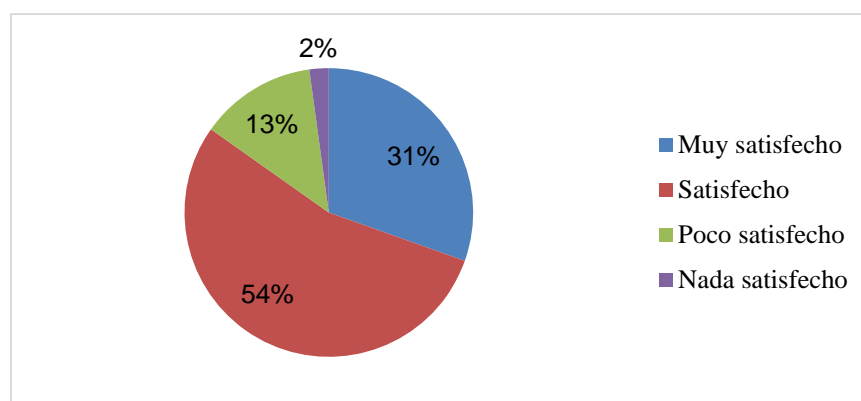
Sobre la idea de que el Programa Más Territorio “ha contribuido poco” el resultado es más menos homogéneo: para los/as participantes en un 6,2%, para los/as técnicos/as del Fosis, en un 9,5%.

Finalmente, ningún/a técnico/a del Fosis pensaba que el Programa “no ha contribuido en nada” a mejorar la confianza entre la comunidad y las instituciones; para el 12,3% los/as participantes fue ésta la elección.

▪ Satisfacción respecto al Programa Más Territorio

Respecto al nivel de satisfacción de los/as encuestados/as con la implementación del Programa Más Territorio, centrada la pregunta en el cumplimiento de sus expectativas iniciales: 54,3% opinó que se encontraban “satisfechos/as”; un 30,4% dijo estar “muy satisfecho”; 13 % señaló “poca satisfacción” y solo 2,2% manifestó estar en “nada satisfecho” (gráfica 59)

Gráfica 60:
Grado de satisfacción con la implementación del Programa Más Territorio



Fuente: elaboración propia, 2016.

Para cerrar esta sección, se presenta a continuación la tabla nro. 28, que resume los resultados de la sub-dimensión de análisis “Dinámica Local”, en todas sus categorías

Tabla 28: Resumen de los Resultados de la Investigación en la Subdimensión de Análisis “Dinámica Local”.		
Dimensión II. Condiciones Socio Comunitarias, Políticas e Institucionales		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Dinámica Local	Trabajo Comunitario (en los barrios y localidades a la llegada del Programa).	<ul style="list-style-type: none"> – 9,4% opinó que era “positivo” – 51,8% opinó que era “regular” – 21,2% opinó que era “deficiente” – 17,6% indicó “no había trabajo comunitario”. – Para ningún técnico existía trabajo “positivo”. – Participantes: 12,3% opinó que era “positivo”. – 81,2% opinó las condiciones del trabajo “influyeron fuertemente” en la implementación.
	Trabajo entre instituciones comunales (a la llegada de programa)	<ul style="list-style-type: none"> – 8,5% opinó “muy buenas y trabajaban en coord.” – 60,7% opinó “buenas relaciones, con poco o mediano trabajo de coordinación”; – 29,8%, opinó “no se relacionaban”. – 54,9% opinó que estas relaciones “influyeron fuertemente” en la implementación del programa; mientras el 45,1% opinó que “no fueron relevantes”.
	Confianza Comunitaria	<p><i>A la llegada del programa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 81,2% respondieron desfavorablemente a la pregunta: <ul style="list-style-type: none"> – 7,1% “mucha confianza” – 11,8% “confianza” – 54,1% “poca confianza” – 27,1% “no existía confianza” <p><i>Producto de la implementación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 94,2% opinó que el programa había contribuido a incrementar la confianza.
	Confianza Local (comunidad – instituciones)	<p><i>A la llegada del programa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 31,4% opinó “no existía confianza” – 51,2% opinó “había poca confianza” – 11,6% opinó “confianza” – 5,8% opinó “mucha confianza”. <p><i>Percepción de la contribución del programa a incrementar la confianza comunidad – instituciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – 51,2% “ha contribuido mucho” – 32,6% “ha contribuido medianamente” – 7% “ha contribuido poco” – 9,3% “no ha contribuido en nada”
	Satisfacción respecto al Programa Más Territorio	<ul style="list-style-type: none"> – 84,4% dijeron estar “satisfechos/as” o “muy satisfecho” con el programa. – 13 % señaló “poca satisfacción” – 2,2% señaló “nada satisfecho”.

Fuente: elaboración propia, 2016

b) Análisis de los Resultados de Investigación de la Subdimensión “Dinámica Local”.

La simbiosis entre la idea de *eficacia*, que acompaña a la política pública desde su nacimiento y el concepto de *legitimidad de la acción pública*, que ha ido instalándose con el tiempo en la disciplina, resulta un aspecto del mapa de teorías de esta investigación relevante para introducir el análisis en esta subdimensión.

La combinación de eficacia y legitimidad da cuenta de cómo la política pública debe enfrentar la complejidad que caracteriza los problemas sociales del siglo XXI.

La eficacia sigue remitiendo a la capacidad del Estado para resolver los problemas sociales desde la lógica costo – beneficio.

Por su parte, la legitimidad conduce a una reflexión más cualitativa de la relación del Estado con la ciudadanía; remite a conceptos como percepción, satisfacción, confianza, aprobación, entre otros términos a fines.

Esta relación de conceptos también da cuenta de la revitalización de la dimensión más política de la disciplina, porque se espera una contribución sustantiva de la política pública, de los programas sociales, en el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos, desde una acción colectiva que logre su reconocimiento social y político¹⁰⁴.

Tal acción colectiva ha venido tomando mucha relevancia en el campo de la ciencias sociales y la ciencia política, dado que a la base del diagnóstico sobre el quiebre (o bajo nivel) de la legitimidad de las democracias, especialmente en Chile, aparecen la desconfianza en las instituciones, particularmente cuestionados los partidos políticos y el Estado, a la vez de un débil involucramiento de los/as ciudadanos/as en los procesos de toma de decisiones.

En consecuencia, esta acción colectiva que deviene del Estado mediante las políticas y los programas sociales, para que contribuya a la “legitimidad” del sistema político, es decir, a una democracia de mayor calidad, a lo menos tendría que ver con promover confianza, participación y satisfacción ciudadana, en cuanto al tratamiento de los asuntos públicos.

Al respecto, las consultas que se formularon en el proceso de levantamiento de información primaria de esta investigación, en el marco de la subdimensión “Dinámica

¹⁰⁴ Por lo tanto, el estiramiento conceptual que ha sufrido la disciplina producto de estos nuevos desafíos, la define como un proceso integral y político, que parte en análisis de los problemas y la formulación de soluciones, pero que sigue con las fase de implementación y evaluación. De hecho, este fundamento también sustenta la relevancia de parte de las categorías antes evaluadas (la capacidad institucional del Fosis, y la contribución del programa en mejorar el trabajo en redes y relaciones de convivencia en los barrios y localidades focalizados por el Más Territorio, por ejemplo).

Local”, buscaron indagar por el trabajo comunitario y la confianza entre los actores locales en los territorios, y por la legitimidad del programa.

Los resultados dieron cuenta de un trabajo comunitario débil, una inexistente conexión entre las organizaciones locales y comunales, y bajos niveles de confianza entre vecinos/as, dirigentes/as e instituciones.

Empero, también se constató una percepción positiva sobre el Más Territorio, en contribuir a mejorar estos ámbitos de trabajo comunitario y de confianza ciudadana, a la vez una alta satisfacción sobre la implementación del programa.

En esto, los diálogos generados en terreno aportaron opiniones complementarias a los resultados del cuestionario, que ayudaron a comprender mejor porque se valoró tan negativamente el desempeño del trabajo comunitario.

De los/as propios/as representantes de las organizaciones comunitarias que formaban parte de las mesas locales y/o comités barriales donde se aplicó la encuesta, emergieron reflexiones sobre la dinámica del trabajo comunitario de los últimos años, señalando que éste ha estado suscrito a la postulación de fondos concursables y a una labor meramente representativa ante las instancias municipales.

Los/as dirigentes/as señalaron que no es frecuente la realización de asambleas comunitarias, o de espacios de reuniones y encuentros convocados de forma autónoma por la dirigencia del territorio, para tratar aspectos de la cotidiana local o del mejoramiento de las dinámicas barriales, en general, estos espacios están mediados por profesionales de los municipios o de los programas sociales.

En otras palabras, existe una instrumentalización del trabajo comunitario y de la participación ciudadana por parte de Estado, operacionalizado por los programas y proyectos sociales.

Generalmente, los programas que se focalizan en organizaciones sociales, son municipales o son nacionales pero con ejecución municipal; trabajan con organizaciones formalmente constituidas en los territorios, y emplean plazos y dinámicas de trabajo que están condicionadas a las jornadas laborales de los/as profesionales (lunes a viernes, hasta las 18 horas).

Este conjunto de características muestran una brecha entre los tiempos y expectativas programáticas y los tiempos sociales y políticos de la comunidad.

Las dinámicas territoriales no se desarrollan exclusivamente en los horarios de la jornada laboral regular.

Los/as dirigentes/as requieren de procesos de fortalecimiento de vínculos comunitarios y de capacidades para la gestión y el trabajo en redes, que nada tiene que ver con la lógica de competir entre organizaciones por “ganarse” el fondo concursable.

En los territorios de Chile, vienen ocurriendo cosas invisibles para las políticas públicas. Entre estas, el surgimiento de nuevas formas de organización social, dadas por una complejidad que diversifica los intereses y las realidades personales, familiares y comunitarias.

En ese sentido, no reconocer la existencia de nuevas formas organizativas, que no necesariamente existen porque estén formalizadas en los catastros comunales, corresponde a una ceguera que está trayendo como consueña el alejamiento de la ciudadanía de sus instituciones, tanto a nivel de las propias organizaciones, como de éstas en su relación con el Estado.

Sin duda, esta concepción funcional de la participación ciudadana al servicio del cumplimiento de los objetivos y metas programáticas de las instituciones y no las instituciones al servicio de las necesidades y expectativas diagnosticadas participativamente, ha hecho mucho daño y no ha favorecido a la consolidación de un trabajo comunitario activo, inclusivo y generoso en las relaciones con sus vecinos/as.

Estos aspectos también evidencian en la escala intracomunal y comunal que las políticas y los programas no son neutros.

Por lo tanto, el concepto de participación sustantiva presentado en el marco teórico de esta investigación resulta pertinente y aportativo en el desarrollo de estrategias de intervención con enfoque territorial, por cuanto, incorpora una visión promocional del trabajo comunitario, cuando plantea que la oportunidad, en tanto oferta pública, debe estar dada según la capacidad instalada en las comunidades, de allí, el surgimiento de la participación sustantiva.

4.4.3 Dimensión III “Gestión de Conocimiento”

Para el diseño operacional de la investigación, la “Gestión de Conocimiento” ha sido definida como la capacidad del estudio de mostrar un conjunto de elementos de contexto y de análisis que muestren la relación (o tensión) entre los conceptos del marco teórico con la estrategia de intervención del Fosis y cómo estas definiciones han influido

en las realidades de los seis barrios y localidades donde se instaló el Programa Más Territorio durante el año 2015.

Por lo cual, la gestión de conocimiento propiamente tal, ha estado presente en el desarrollo de todas las subdimensiones, empero, para este caso se ha colocado especial atención en poder indagar por “la práctica socio-política” que generó el programa en los territorios, a partir de tres categorías.

La primera, dice relación con algo tan importante como los “aprendizajes” que pueden obtenerse de la experiencia de implementación del programa. En segundo y tercer lugar, se consultaron por los “facilitadores” y las principales “dificultades” que enfrentaron los/as técnicos/as del Fosis y los/as representantes de los comités barriales e institucionales, en la puesta en marcha de esta nueva iniciativa del Fosis, en acuerdo con los gobiernos locales.

4.4.3.1 Subdimensión de Análisis “Práctica Socio Política Local”

a) Principales Resultados

▪ Aprendizajes obtenidos

Del total de los/as encuestados/as, el 90,3% (84 personas) respondió a la pregunta por los aprendizajes que dejó el proceso de implementación del Programa Más Territorio, en su versión 2015 – 2016.

No todas las personas siguieron al pie de la letra las instrucciones de esta pregunta, porque no todas contestaron dos aprendizajes, algunas respondieron uno, otras dos o tres.

En total se contabilizaron 160 respuestas, de las cuales, 125 (78,2%) dieron cuenta de lo solicitado, es decir, de aprendizajes propiamente tal, y fueron organizadas en cinco “ámbitos”:

- Trabajo Comunitario
- Trabajo en Redes
- Conocimiento Territorial
- Metodología
- Recurso Humano.

El resto de las respuestas (35, representativas del 21,8%), se observó un tipo reflexión sobre la experiencia, y sobre los aprendizajes incorporados, que conducían a establecer sugerencias de mejora sobre el programa, en ese sentido, estas se organizaron en un sexto “ámbito de aprendizaje”, llamado “Otros”.

Respecto a los aspectos que constituyeron cada “ámbito de aprendizaje”.

(1) “Trabajo Comunitario”. Constitutivo del 23,7% de las respuestas. En este ámbito destacó el reconocimiento de los/as encuestados/as por “aprender” sobre el trabajo comunitario en sí mismo, de esta forma, se valoraron aprendizajes obtenidos de las instancias de capacitación del Programa Más Territorio, con respuestas que dicen relación a ser mejores líderes/as y a tener mayores herramientas para trabajar más participativa y democráticamente.

Fue reiterada las menciones sobre cómo desde los espacios de trabajo comunitario, tanto en el marco del Programa Más Territorio (comité barrial), como en la dinámica cotidiana de las organizaciones sociales, era notable la ausencia de la participación de los/as jóvenes, al menos, en las instancias organizativas formales a nivel de los barrios y localidades. Estuvo la reflexión sobre cómo desde el trabajo comunitario es posible volver a confiar entre vecinos/as, dirigentes/as e instituciones

(2) “Trabajo en Redes”. Este ámbito esta conformado por el 23,1% de las respuestas, de las cuales, pueden extraerse cuatro palabras claves: coordinación, redes, equipo y compromiso. Sin duda, el trabajo de redes fue vinculado a la creación de capacidades para el mejoramiento en la forma y la constancia en que se relacionan las organizaciones comunitarias, y entre estas con sus instituciones.

(3) “Conocimiento Territorial”. Correspondiente al 3,1% de las respuestas. Se indicó que es necesario conocer y diferenciar los territorios de acuerdo a sus realidades locales, para evitar desarrollar un proceso estandarizado en la implementación del programa, especialmente, se indicó que debían considerarse en la selección de los territorios, condiciones físicas, la conectividad, la oferta institucional y el contexto cultural.

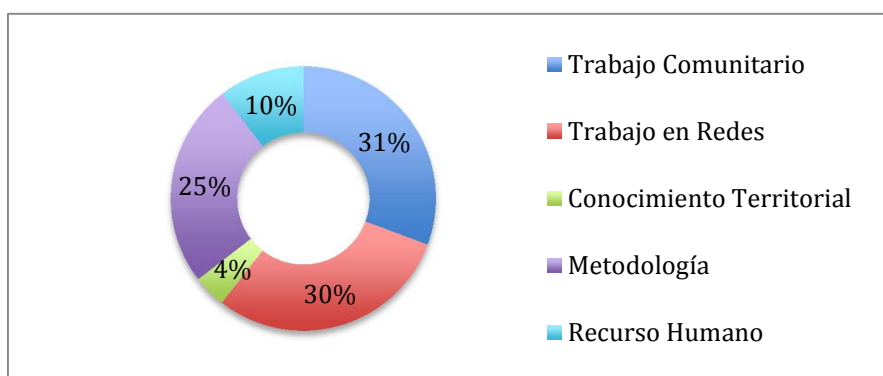
(4) “Metodología”. Constitutivo del 19,3% de las respuestas. Se valoró positivamente las capacitaciones y los talleres realizados por el Programa. Emergieron aprendizajes sobre la relevancia de que la metodología a la vez de ser participativa, fuese flexible y pertinente a las diversas realidades locales. Se cuestionó el horario y tiempo de duración de las reuniones de los comités barriales e institucionales.

(5) “Recurso Humano”. Este aspecto es representativo del 8,1% de las respuestas; en su mayoría señaladas por los/as “técnicos/as del Fosis”. Aquí, los aprendizajes dio cuenta de cumplir y mejorar los perfiles profesionales del recurso humano que ejecuta el programa, en particular, para el caso de los/as gestores/as de redes. También se mencionó la necesidad de formalizar el cargo de encargado/a regional de gestión territorial, con exclusividad en el Programa Más Territorio

(6) “Otros”. correspondiente al 21,8% de las respuestas. Los aspectos más relevantes fueron: contar con mayor presupuesto; extender los tiempos de ejecución del Programa Más Territorio; generar estrategias para una mayor motivación de las personas en participar de las reuniones.

Surgieron aspectos sobre los procesos internos del Fosis, tales como mantener una relación de mayor reconocimiento de las capacidades regionales por parte del nivel central de la institución y tratar de acoplar de mejor forma las actividades del programa con los calendarios anuales de ejecución presupuestaria.

Gráfica 61:
“Ámbitos de Aprendizajes” obtenidos a partir de la implementación del PMT



Fuente: elaboración propia, 2016

■ Principales Facilitadores

Del total de los/as encuestados/as, el 80% respondió a la pregunta por los aspectos que en general operaron como facilitadores en la puesta en marcha del Programa Más Territorio.

En total se contabilizaron 159 respuestas. En general, todas consistentes con lo solicitado. No obstante, no todas las personas respondieron señalando un facilitador,

algunos/as colocaron uno, otras/os hasta tres. Al respecto, se conformaron cinco “ámbitos de facilitadores” para la puesta en marcha del programa.

(1) “Trabajo Comunitario”. Correspondiente al 42,7% de las respuestas. En general, el trabajo comunitario fue visto como un facilitador del proceso de implementación del Programa Más Territorio en sí mismo, y cuando no, se asociaba con la disponibilidad y compromiso de los/as vecinos/as y dirigentes/as de participar de las actividades del programa.

(2) “Trabajo en Redes y Coordinación Institucional”. Representativo del 14,4% de las respuestas. Destacó el reconocimiento de la participación y colaboración del gobierno local en la instalación y ejecución del Programa Más Territorio, aún cuando al inicio del proceso la coordinación Fosis – Municipio fue difícil.

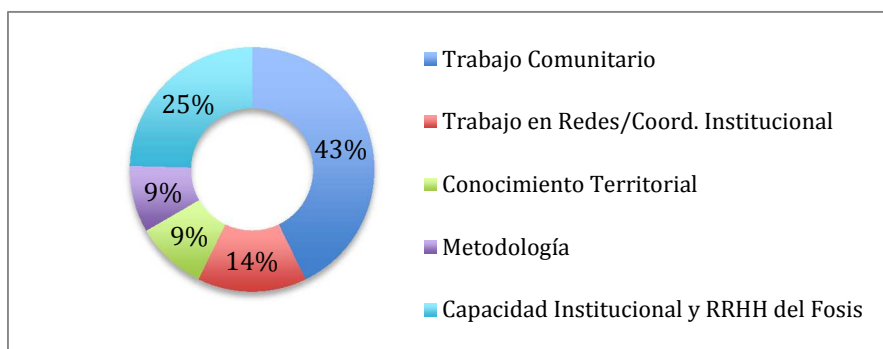
También se menciona la disponibilidad de los/as actores locales, que luego de conocer el programa, establecieron coordinaciones con el Fosis para colaborar en la instalación de los comités institucionales.

(3) “Capacidad Institucional y Recursos Humanos del Fosis”. Constitutivo del 24,5% de las respuestas. Se destacó la disponibilidad y compromiso de los/as profesionales del Fosis en la ejecución del programa; a partir de ahí, se creó una percepción positiva de la institución respecto su capacidad institucional.

(4) “Conocimiento del Territorio”. Correspondiente al 9,4% de las respuestas. Se hizo mención a la importancia de incorporar en la selección de los territorios las condiciones de conectividad de algunos barrios y localidades; también reforzar el conocimiento de la realidad local por parte de los equipos regionales del Fosis, y se reconoció la existencia de infraestructura comunitaria para realizar reuniones y actividades del programa.

(5) “Metodología”. Concentró el 8,8% de las respuestas. En general fue heterogéneo en los aspectos que se indicaron, podría decirse que principalmente hubo un reconocimiento por la flexibilidad en los tiempos e instrumentos del programa y pertinencia local de la metodología.

Gráfica 62:
“Ámbitos de Facilitadores” de la Implementación del PMT



Fuente: elaboración propia, 2016

■ Principales dificultades

El 87% de los/as encuestados/as, respondieron a la pregunta por las dificultades que se presentaron en la puesta en marcha del Programa Más Territorio.

En total se contabilizaron 157 respuestas. No todas las personas respondieron señalando una dificultad en específico, algunos/as colocaron una, otras/os colocaron dos o hasta tres.

El análisis de las respuestas condujeron a la conformación de cinco “ámbitos de dificultades.

(1) “Coordinación Institucional/trabajo en redes”. Correspondiente al 9,5% de las respuestas. Principalmente, se destacó la complejidad que tuvo generar la coordinación inicial entre los Fosis regionales y los municipios. También surgieron opiniones sobre la inexistencia de una agenda común entre los actores locales y lo difícil que fue generarlo en torno al programa.

(2) “Confianza y/o Compromiso”. Sin lugar a duda este fue un ámbito relevante en el plano de las dificultades que enfrentó el equipo profesional del Fosis en la puesta en marcha del programa, de hecho, concentró el 25,4% de las respuestas. Por un lado, estuvo la desconfianza entre vecinos/as, dirigentes/as, entre las organizaciones comunitarias hacia las instituciones locales y comunales. Por otro lado, la falta de compromiso de las instituciones locales respecto al desarrollo de intervenciones socio comunitarias promovidas mediante políticas y/o programas que vienen del nivel central del Estado.

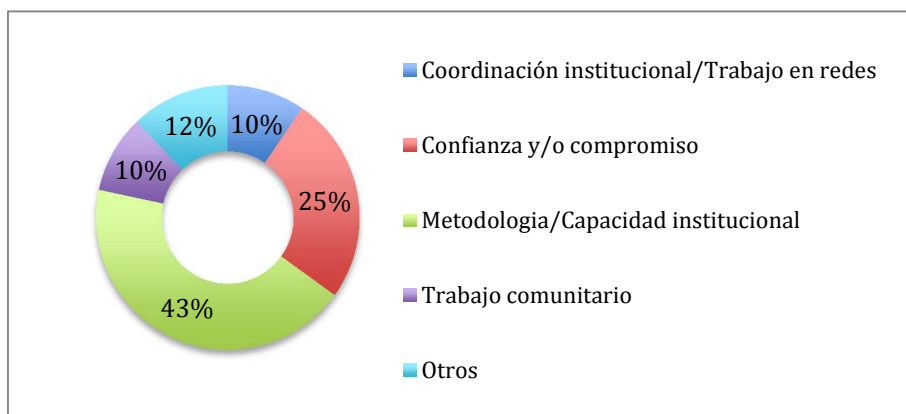
(3) “Metodológicas y/o Capacidad Institucional del Fosis”. Representativo del 43,3% de las respuestas. Las principales dificultades en este ámbito tuvieron que ver con cuatro temas:

- Los horarios en que se desarrollaron las primeras actividades para la implementación del programa, lo que fue una dificultad principalmente para los/as representantes de las organizaciones sociales
- Los tiempos que se pedían dedicar a los actores locales para cumplir con las reuniones, que pasaban de 3 a 6 horas semanales.
- Los tiempos de repuestas por parte del nivel central del Fosis, en realizar los ajustes de la metodología, que al igual que el programa estaba en fase piloto.
- Y desajustes en los perfiles de cargo del equipo profesional del Fosis, en tanto, el perfil del gestor/a de redes, era una experiencia nueva en la institución.

(4) “Trabajo Comunitario”. constitutivo del 9,5% de las respuestas. Dio cuenta de una baja capacidad de convocatoria de las organizaciones comunitarias y de las instituciones locales (incluido el gobierno local) para lograr la participación de los/as vecinos/as en los procesos públicos.

(5) “Otros”. correspondiente al 12,1% de las respuestas. Aquí quedaron integradas opiniones sobre la desinformación del programa por parte de algunos/as vecinos/as y de representantes de instituciones locales; falta o poco recursos del programa; y la “costumbre” de la comunidad, de sus organizaciones, de participar de programas asistencialistas, por lo tanto, de cierta falta de “práctica de la participación sustantiva”.

Gráfica 63
 “Ámbitos de Dificultades” en la implementación del PMT



Fuente: elaboración propia, 2016

Para cerrar esta sección, se presenta la tabla nro. 29, que resume los resultados de la sub-dimensión de análisis “Gestión de Conocimiento”, en las categorías aprendizajes, facilitadores y dificultades obtenidos del proceso de implementación del Programa Más Territorio.

Tabla 29. Resumen de los resultados de la Investigación en la Subdimensión de Análisis “Práctica Socio Política Local”		
Dimensión III. “Gestión de Conocimiento”.		
Sub-dimensión	Categoría	Resultados
Gestión de Conocimiento	Aprendizajes	<ul style="list-style-type: none"> – 90,3% (84 personas) respondieron – Se contabilizaron 160 respuestas: <ul style="list-style-type: none"> – 125 (78,2%) dieron cuenta de lo solicitado y fueron organizadas. – 35 (21,8%) más que aprendizajes “puros”, fueron respuestas que desde la reflexión sobre la experiencia y sobre los aprendizajes incorporados, conducían a establecer sugerencias de mejora sobre el programa. – Este conjunto de respuestas se organizaron en seis “ámbitos de aprendizajes”: <ul style="list-style-type: none"> i) Trabajo Comunitario (23,7%) ii) Trabajo en Redes (23,1%) iii) Conocimiento Territorial (3,1%) iv) Metodología (19,3%) v) Recurso Humano (8,1) vi) Otros (21,8%)
	Facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> – 80% (81 personas) respondieron – En total se contabilizaron 159 respuestas. – El Análisis de las respuestas condujeron a la conformación de cinco “ámbitos de facilitadores”: <ul style="list-style-type: none"> i) Trabajo Comunitario (42,7%). ii) Trabajo en Redes y Coordinación Institucional (14,4%). iii) Capacidad Institucional y Recurso Humanos del Fosis (24,5%). iv) Conocimiento del Territorio (9,4%). v) Metodología (8,8%)
	Dificultades	<ul style="list-style-type: none"> – 87% (81 personas) respondió – En total se contabilizaron 157 respuestas. – El análisis de las respuestas condujeron a la conformación de cinco “ámbitos de dificultades. <ul style="list-style-type: none"> i. Coordinación institucional (9,5%) ii. Confianza y/o Compromiso (25,4%) iii. Metodología/ Capacidad institucional del Fosis (43,3%,). iv. Trabajo comunitario (9,5%). v. Otros (12,1%)

Fuente: elaboración propia, 2016

b) Análisis de los Resultados de Investigación de la Subdimensión “Gestión de Conocimiento”.

Al inicio del documento y en algunos momentos del mapa de teorías, se mencionó la relevancia que tiene para esta investigación el poder generar un análisis sobre la concentración socio espacial de la pobreza multidimensional en Chile, desde la problematización entre los elementos teóricos, las políticas y las prácticas vinculadas a esta temática, por cierto, en el marco de la discusión de la desigualdad social y la territorialización de los programas sociales en el país.

Esta ambición sobre la reflexión en los hallazgos de investigación condujo a la indagación por tres hechos (categorías): aprendizajes, facilitadores y dificultades en la experiencia de implementación del Programa Más Territorio, dando cuenta -de esta forma- de una práctica en seis barrios y localidades de cinco regiones del país.

Está (práctica) es constitutiva de una subdimensión de análisis que tiene que ver con la “Gestión del Conocimiento” en la investigación, respecto a factores que determinaron, facilitaron u obstaculizan la perspectiva territorial en el programa¹⁰⁵.

En cuanto a la presentación de los resultados, una vez sistematizado el registro de las respuestas abiertas del cuestionario, se agruparon las opiniones en “ámbitos conceptuales”, que totalizaron seis “ámbitos de aprendizajes”, cinco “ámbitos de facilitadores”, y cinco “ámbitos de dificultades”.

Los ámbitos muestran la percepción de los/as encuestados/as sobre la experiencia de implementación del Más Territorio en sus barrios y localidades; dan cuenta del desarrollo de los componentes programáticos y de la estrategia de intervención que se piloteaba desde el Fosis.

Asimismo, proporcionan información relevante para responder a la pregunta de investigación por los factores sociales, políticos e institucionales, que determinan, favorecen u obstaculizan la incorporación del enfoque territorial en los programas sociales.

¹⁰⁵ Habrá de advertirse que los/as encuestados/as residen en comunas del centro, norte y sur del país, donde las realidades locales son disímiles entre sí, por lo cual, se debió aplicar cierto criterio de abstracción respecto a las particularidad de los territorios que no aportaban a la construcción de un análisis más integral, pero esto, sin excluir –precisamente- a este carácter territorial heterogéneo del que se hace cargo el programa y que es un aspecto basal del enfoque territorial aplicado en los programas sociales.

Respecto los resultados presentados sobre el trabajo comunitario, el trabajo de coordinación en redes y la confianza, resulta pertinente recordar que el diagnóstico en esta materia en los barrios y localidades donde se instaló el programa a principios del año 2015, arrojó un balance bastante desfavorable: la escala intra-comunal mostró una baja cohesión social y territorial, caracterizada por la desconfianza entre vecinos/as, dirigentes/as e instituciones; y se constató la ausencia de políticas para el desarrollo de capacidades locales y el fortalecimiento de vínculos comunitarios en territorios segregados.

En alguna medida esto explica la recepción positiva que ha obtenido el Programa Más Territorio en los barrios y localidades donde esta funcionando. Los/as dirigentes/as han valorado la posibilidad de instalar un programa que tiene como población objetivo a las organizaciones comunitarias, que se ejecuta en un plazo más extendido de lo habitualmente trabajado en las comunas, con menos requisitos para ingresar al programa y con un equipo del Fosis disponible e instalado en terreno.

Para entrar en mayores detalles, a continuación se analiza cada ámbito. Para esto, y a modo de ir avanzando en introducir la sección de conclusiones, se presentan los ámbitos según el factor al que corresponde el diseño operacional de la investigación.

- Factores Políticos y Sociales

(1) Trabajo Comunitario. Los aspectos constitutivos del Trabajo Comunitario, en esta subdimensión de análisis son representativo de factores políticos en el proceso de implementación del Programa Más Territorio y del desarrollo del Componente “Acompañamiento Socio Comunitario” de la metodología de intervención.

Los aprendizajes obtenidos en este ámbito estuvieron concentrados en una reflexión de los/as propios/as dirigentes/as sobre cómo desarrollar mejor esta labor de representación política – comunitaria, a partir de los espacios generados por el comité barrial.

El principal facilitador en esta línea, sin duda, fue la disposición y compromiso de los/as dirigentes/as por participar del programa, una vez que conocían en que consistía y que eran invitados/as a formar parte de la experiencia por los/as gestores/as locales.

Las mayores dificultades fueron, por un lado, enfrentar la baja confianza que existía entre los/as dirigentes/as y entre estos/as y las instituciones, aspecto que debió

trabajarse en el programa, extendiéndose los plazos de la instalación hasta ocho meses, para dar tiempo a que se (re)encontraran y establecieran vínculos nuevamente.

La segunda dificultad tuvo que ver con los horarios y los tiempos de duración de las reuniones. Estas se efectuaban en horario de oficina (horario laboral del Fosis) y eran muy largas (entre 2 a 3 horas), por lo cual, se forzó la ejecución del programa a los tiempos institucionales por sobre los tiempos sociales y políticos de las comunidades.

(2) Conocimiento Territorial. Si bien en ninguna de las categorías fue el que concentrara el mayor porcentaje de respuestas, si constituyó un aspecto relevante en el levantamiento y análisis de la información, porque la incorporación de la perspectiva territorial es el aspecto conceptual y metodológico que se estudia en la estrategia de intervención del Programa Más Territorio.

A nivel de aprendizajes, los/as encuestados/as señalaron que era importante considerar en la selección de los barrios y localidades sus condiciones físicas, culturales y ambientales, para establecer de forma viable una planificación de los tiempos, recursos y metas programáticas.

Cuando se levantó la información sobre la focalización territorial en el programa, se constató que los criterios para la selección de los barrios y localidades no son una información transparente para la comunidad, incluso, resultan complejos y confusos para los equipos profesionales.

La focalización territorial, al atribuir a territorios heterogéneos, más aún, a la escala intracomunal, en sí misma implica una complejidad que debía resolverse en el diseño del programa, a efectos de garantizar una mayor legitimidad sobre su ejecución y el uso eficiente de los recursos públicos.

Por lo tanto, dadas las respuestas del cuestionario, los registros de los diálogos en terreno y los registros de los temas tratados en la jornada nacional de inducción metodológica realizada por el Fosis el 2016, la principal dificultad sobre el conocimiento del territorio, estuvo en no contar con datos cualitativos y cuantitativos que caracterizaran la escala intracomunal y comunal en Chile, previo y durante el proceso de instalación del programa.

Finalmente, el facilitador que surgió de los/as encuestados, es que a propósito de las condiciones físicas de los territorios, en todos los casos existía infraestructura comunitaria puesta a disposición del programa. En estos, se realizaron las primeras reuniones y las asambleas con la comunidad, para informar sobre el programa y como

funcionaría, incluso, en algunas sedes de las juntas de vecinos/as, se instalaron duplas de gestores/as, compensando la falta de espacio en las municipalidades y facilitando la relación con los/as vecinos/as, al estar instalados/as en el propio barrio (estos fueron los casos de las comunas de Lo Espejo y Ercilla).

- Factores Institucionales

(3) Trabajo en Redes. Correspondiente al desarrollo del Componente “Fortalecimiento de la Gestión Institucional” del Programa Más Territorio.

Los aprendizajes más destacados en este ámbito fueron, por una lado, construir un diagnóstico conjunto (entre representantes de los comités barriales e institucionales del programa) sobre la realidad del trabajo institucional en el barrio y la comuna, que mostraba la reproducción de una lógica sectorial proveniente del nivel central del Estado en la escala intracomunal.

La reflexión sobre este diagnóstico, en todos los casos (seis comités barriales y comités institucionales), logró activar para el cierre de la fase de instalación del programa, un lenguaje común sobre la importancia de trabajar en equipo y con mayor compromiso y coordinación intersectorial, de hecho, esto fue situado como parte de las metas a cumplir por los/as participantes en compañía del Fosis y del gobierno local.

De ahí, que la principal dificultad haya sido superar esta débil o inexistente coordinación institucional a la llegada del programa, especialmente, entre los Fosis regionales y los municipios.

En ese sentido, la metodología fue un elemento facilitador para superar esta realidad. Particularmente, fue señalado por los/as encuestados/as, la flexibilidad para extender plazos y el desarrollo de distintas estrategias llevadas a cabo por los/as gestores/as locales para la convocatoria y acercamiento a los/as actores locales (llamados, visitas a sus oficinas, presentaciones del programa, correos, etc).

(4) Metodología. Este ámbito operó de forma transversal en la ejecución del programa, no obstante, emergieron aspectos de la metodología en términos de aprendizajes, facilitadores y dificultades que fueron importantes de registrar y destacar para establecer distinciones en el diseño del programa, a propósito de la incorporación del enfoque territorial.

El principal aprendizaje en este ámbito fue el reconocimiento por parte de la mayoría de los/as encuestados/as del valor del componente de participación ciudadana (en la forma en que se trabajó en el programa), para la activación de las dinámicas comunitarias e institucionales en territorios segregados.

Se valoró: el tiempo de ejecución del programa (24 meses); la flexibilidad para extender plazos y reorientar técnicas; la conformación de los comités barriales y de las mesas locales intersectoriales; el desarrollo de un plan local de desarrollo social y que el fondo no fuera concursable.

En términos de dificultades, primero, que al ser un programa piloto, se debieron realizar ajustes metodológicos al inicio del proceso, que dependían del nivel central del Fosis, por lo cual, se generó un retraso en los tiempos planificados y cierta percepción de inestabilidad y confusión en los equipos regionales.

Tales ajustes no solo decían relación con la inclusión o eliminación de técnicas para el levantamiento de los diagnósticos locales o de mayores orientaciones sobre la formulación de los catastros de actores con perspectiva multiescalar, también tenían que ver con desarrollar estrategias de acompañamiento en terreno por parte del equipo central, para reforzar la bajada metodológica a los/as gestores/as locales y de redes, a la vez de generar información en las regiones sobre las nuevas orientaciones institucionales del Fosis, que era el marco político del Más Territorio.

Segundo, nuevamente se mencionaron con mucha fuerza los horarios y los tiempos de duración de las reuniones.

El principal facilitador para enfrentar estas dificultades volvió a ser la flexibilidad del nivel central del Fosis, para extender los plazos de cierre de la fase de implementación del programa e ir corrigiendo los problemas que se iban presentado en la ejecución de las tareas. De hecho, la implementación estuvo inicialmente planificada para tres meses, pero terminó cerrando en algunos territorios en seis meses, en otros en ocho meses.

(5) Capacidad Institucional. En este punto se incluyó el tema del recurso humano, porque la creación de los perfiles de cargo y el desarrollo de los procesos de selección y contratación de los/as profesionales que llevaron adelante la instalación del programa Más Territorio, son de exclusiva responsabilidad del Fosis.

Al respecto, se indicó como aprendizaje cumplir con los perfiles de cargo e incrementar la rigurosidad del proceso de selección y contratación de los/as gestores/as.

El 100% de los/as gestores/as locales y de redes fueron de nuevo ingreso en el Fosis, bajo la modalidad de contratación directa, dependiente de la aprobación de los/as Directores/as Regionales del Fosis y del visto bueno del Director Ejecutivo del nivel central.

Asimismo, se reconoció la participación del encargado/a regional de gestión territorial, como un/a agente clave en la instalación interna del programa.

Estos profesionales se relacionaban con el resto de los/as encargados/as de programas del Fosis y conocían los procedimientos, normativas y códigos institucionales, lo que descargaba a los/as gestores/as de tareas administrativas para dedicar mayor tiempo al trabajo de terreno.

Este aspecto es relevante porque este cargo (encargado/a regional de gestión territorial) se propuso desde la Unidad de Gestión Territorial del nivel central del Fosis, como una respuesta ante la solicitud de contar con una contraparte técnica a nivel regional del Programa Más Territorio, pero no estaba formalizado en la estructura organizacional ni presupuestaria de las regiones, por lo cual, fue dándose por la fuerza de los hechos, adquiriendo un rol estratégico en la instalación del programa.

En cuanto a las principales dificultades que se presentaron en este ámbito, estuvo nuevamente las consecuencias de la contratación de profesionales que no cumplían con el perfil de cargo, ante lo cual el encargado/a regional de gestión territorial entró a compensar tales deficiencias, generando un acompañamiento en terreno para la instalación del programa que fue clave en la conformación de una relación positiva con las comunidades, el problema, es que en la medida en que esto ocurría, los tiempos de los/as encargado/as eran insuficientes respecto a lo que inicialmente se les había solicitado y se le iba generando una recarga laboral.

Finalmente, el principal facilitador para los/as encuestados/as, fue el compromiso de los equipos regionales en la instalación del programa. En el caso de los/as gestores/as locales, luego de que se afirmaron en sus cargos, lograron generar relaciones de mucha empatía con los/as dirigentes/as comunitarios/as y representantes de los comités institucionales.

- Otros

El ámbito “otros”, representó el 21,8% de las respuestas en la categoría “Aprendizajes” y el 12,1% de las respuestas en la categoría “Dificultades”. Fueron aspectos que si bien dicen relación a una reflexión que se produce desde la experiencia del proceso de implementación del programa, conducían a identificar oportunidades de mejoras en el programa.

Los aspectos más relevantes fueron: contar con más presupuesto; incluir más estrategias para motivar la participación comunitaria, acortar los tiempos de duración de las reuniones, ajustar los horarios de los/as gestores a las dinámicas locales y mejorar los canales de información a la comunidad; a nivel interno del Fosis, modernizar los procedimientos administrativos para poder desarrollar una gestión territorial programática.

La tabla que sigue (nro. 30), resumen los ámbitos por las tres categorías de esta subdimensión. También se indica el porcentaje que tuvo cada ámbito, según el total de respuestas por categoría. Para el caso de la categoría “dificultades”, los ámbitos “metodología”, “RRHH” y “capacidad institucional” corresponden a un solo porcentaje porque fueron trabajados de forma conjunta en esa sección.

Tabla nro 30: Resumen de los resultados de la investigación en las categorías Aprendizajes, Facilitadores y Dificultades del Proceso de Implementación del Programa Más Territorio							
Factor	Ámbito de respuestas	Categorías: porcentaje de concentración de respuestas por ámbitos e ideas principales por categoría					
		Aprendizaje		Facilitadores (%)		Dificultades (%)	
Factores Políticos y Sociales	Trabajo Comunitario	23,7%	Herramientas para el trabajo comunitario, desde la reflexión por el "rol" de dirigente/a	42,70%	Disponibilidad de los/as dirigentes/as en participar del programa	9,50%	Horarios y tiempo de duración de la reuniones
					(Metodología) Gestores/as locales en terreno que convocaron directamente a los/as dirigentes/as	25,4%	Desconfianza y falta de compromiso de algunos/as actores locales
Factores Institucionales	Trabajo en Redes	23,1%	Construir un diagnóstico compartido sobre la realidad local, comunal.	14,4%	(Metodología) Gestores/as de redes en terreno que convocaron directamente los actores públicos y privados del barrio/localidad y la comuna.	9,5%	Débil Coordinación (FOSIS - Municipio) a la llegada del programa.
			Un lenguaje común sobre la importancia de trabajar en equipo, coordinadamente y con compromiso				
	Metodología	19,3%	Elementos claves: flexibilidad, comités barriales, mesas locales intersectoriales, PLDS, Fondo no concursable y duración de 24 meses	8,8%	Flexibilidad para (re) planificar las actividades y para extender los plazos de cierre de la fase de instalación	43,3%	Horarios y tiempo de duración de la reuniones
			Reconocimiento del componente de participación ciudadana para la activación de las dinámicas comunitarias e institucionales en territorios segregados.		Capacidad del nivel central para realizar ajustes metodológicos en la marcha del proceso de implementación.		Tiempos del nivel central para realizar ajustes metodológicos según las demandas regionales.
	Capacidad Institucional	8,1%	Cumplir con los perfiles de cargo e incrementar la rigurosidad del proceso de selección y contratación de los/as gestores/as	24,5%	Empatía generada entre gestores locales y comunidad.		Incumplimiento de los perfiles de cargo en la contrataciones de los/as gestores/as
			Rol estratégico del encargado/a regional de gestión territorial		Compromiso de los equipos regionales		Poca dedicación de tiempo de los/as encargados/as de gestión territorial
Otros	Conocimiento Territorial	3,1%	Incorporar variables físicas, culturales y ambientales en la selección de los barrios y localidades	9,4%	Infraestructura comunitaria para el funcionamiento de los comités y el desarrollo de actividades		Ausencia datos cualitativos y cuantitativos de escala intracomunal y comunal en Chile
	Otros	21,8%	Más presupuesto; más estrategias para motivar la participación comunitaria, acotar los tiempos de las reuniones, ajustar los horarios a las dinámicas locales, modernizar los procedimientos administrativos del Fosis.			12,1%	Desinformación y bajo compromiso de los actores locales
		99,1%		99,80%		99,8%	

Fuente: elaboración propia, 2016

CONCLUSIONES

*“De todas partes salta la semilla,
todas las ideas son exóticas,
esperamos cada día cambios inmensos,
vivimos con entusiasmo la mutación del orden humano”*

Pablo Neruda

Parte I. Chile y América Latina y el Caribe

De América Latina y El Caribe, Chile es el país de la región que en las últimas décadas se ha convertido en uno de los principales referentes de crecimiento económico y desarrollo.

Como se ha demostrado en este trabajo, el país ha conseguido mejorar significativamente sus indicadores socio económicos y la calidad de vida de sus habitantes. Sin duda, es un país que logró sobreponerse a la nefasta etapa de la dictadura militar que marcó su historia social y política durante el siglo XX.

No obstante, este ha sido un proceso complejo que también ha tenido sus costos. Desde la recuperación de la democracia en el año de 1990, el país ha tenido que enfrentar grandes desafíos en la restitución de un sistema de derechos y la reconstrucción del tejido social de su población, absolutamente vulnerados durante los diecisiete años del régimen militar.

El propio Estado chileno paso de ser un Estado protector a un Estado benefactor, reducido a su mínima expresión.

El sistema político democrático, se configuró en un sistema de partidos de grandes coaliciones que ha tenido el control del poder político durante las últimas tres décadas, que para autores más críticos, como Salazar (2003) por ejemplo, ha representado una involución del país que partió con el golpe militar del año setenta y tres.

El modelo económico instaurado con la dictadura, por los llamados Chicagos Boys y Catholic Boys, que se mantuvo con las coaliciones políticas que han gobernado a la fecha, se basó fundamentalmente en tres acciones estratégicas que explican el Chile de hoy, en términos de Contardo (2013), un Chile “siútico”¹⁰⁶.

Primero y a toda costa, revirtieron el proceso de nacionalización iniciado a finales de la década de los sesenta, profundizado por el gobierno popular del presidente Salvador Allende. Segundo, avanzaron rápidamente hacia la globalización, como una tarea coyuntural de primer orden, por encima de cualquier pretensión nacionalista y/o desarrollista.

Tercero, buscaron “reducir las clases medias y populares a masas de individuos” (Salazar, 2003: 157)¹⁰⁷, y con esto, a lo que se refiere el autor, es a la valorización del

¹⁰⁶ Ver anexo 4.

¹⁰⁷ Para completar la cita de Salazar (2003), se refiere a “masas de individuos que, encandilados por la posibilidad de consumo creciente (a crédito), se dejen ordeñar individualmente hasta la última gota de la plusvalía absoluta aprovechable que contengan...” (Salazar, 2003: 157)

mercado y lo privado, con énfasis en el consumo, sobre lo público, lo político y lo comunitario.

Este modelo económico y político ha hecho crisis. Para el primer caso, el costo es la desigualdad social; en el segundo, la crisis de representación política que atraviesa el país.

Aún cuando Chile logró disminuir la pobreza en 30,8 puntos porcentuales, pasando de 38,5% de pobreza total en el año de 1990, a un 7,8% para el año 2013 (según la medición de pobreza tradicional por ingreso del MDS, 2015), es uno de los países más desiguales de la región.

Más del 50% de los hogares chilenos vive con menos del ingreso mensual promedio en el país, (851.070 pesos; 1207 dólares); solo el 28% de los hogares en el país viven con más del ingreso mensual promedio; en el decil más pobre del país, el ingreso laboral apenas llega al 40% del total del ingreso mensual del hogar y el ingreso mensual de este decil más pobre del país, es menor a la mitad del salario mínimo de Chile (240.000 pesos – 341 dólares), es decir, es menor a 170 dólares (120.000 pesos).¹⁰⁸

Estas brechas se han concentrado en ciertos territorios respecto a otros. Del total de las comunas de Chile, el 40% pertenece a la clasificación de municipios de gestión crítica (SUBDERE, 2009; actualizada por el FOSIS, 2015), que son territorios que concentran - en promedio- 20% de pobreza por ingresos y una baja capacidad local, porque dependen en más de un 70% del total de sus ingresos, de un Fondo Común Municipal, que opera como un fondo nacional de subsidio a los municipios.

Por lo tanto, la segregación territorial ha venido en aumento, al menos está claro en términos de ingreso y calidad de vida en los territorios (barrios, localidades y ciudades), por cierto, donde la región Metropolitana concentra el 40,2% de la población total del país, que vive en el 15,6 % de los municipios chilenos (54/ 345) (INE, 2015)

El punto, es que ciertamente Santiago se ha ganado un lugar privilegiado en el imaginario colectivo nacional e internacional sobre los estándares de calidad de vida que puede producir y sobre una gran capacidad para superar (o enfrentar) escenarios de crisis.

¹⁰⁸ Los servicios básicos que constituyen derechos humanos (educación, salud, vías de acceso) se han privatizado con valores escandalosos y desproporcionados frente a los ingresos de las familias, a la vez de un sistema de capitalización individual para la vejez, donde la capacidad de ahorro determinará los ingresos futuro de las personas y vistas las brechas por ingreso, es un escenario complejo para los/as chilenos/as y migrantes residentes en el país, entre otros ejemplos.

Sin embargo, las brechas entre ciudadanos/as concentrados/as en ciertos territorios son abrumadoras y se presentan en el país un estancamiento en la capacidad de la disminución de los porcentajes de pobreza y la desigualdad social, desde el año 2008 en adelante.

Por otra parte, no se cuentan con estudios y estadísticas claras que permitan dimensionar (y diferenciar) el fenómeno en las distintas escalas territoriales, siendo que los promedios nacionales invisibilizan las realidades regionales y comunales y especialmente son desconocidas las realidades intracomunales, donde simplemente no hay datos que permitan caracterizar las capacidades locales de este nivel invisible para las políticas públicas.

Respecto a la crisis política, se ha puesto en tensión al modelo educativo, el modelo de pensiones, está en pleno desarrollo una reforma constitucional, una reforma tributaria, la aprobación de nueva leyes sobre el aborto, el matrimonio homosexual, el sistema electoral (la eliminación del sistema binominal, concretamente) y las condiciones contractuales de los/as trabajadores/as.

En los últimos dos años (2015 - 2016) han surgido casos que han puesto en duda la probidad del Estado y la relación fraudulenta de la política con el mercado.

En ese sentido, uno de los principales temas entre los sectores políticos, es la nueva Ley de financiamiento a las campañas electorales, con el objetivo de separar la política del dinero e incrementar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de esta forma recuperar la confianza ciudadana sobre el desempeño y la autonomía de sus representantes.

Bajo esta realidad, el Programa de Gobierno 2014 – 2018 ha sido acertado en poner como primer problema a la desigualdad social en el país y desde ahí, instalar un discurso que favorece la reflexión sobre la importancia de reorientar la acción pública, hacia políticas y programas más integrales, más descentralizados, que promuevan mayor inclusión, igualdad y a la vez que contribuyan a mejorar las confianzas ciudadanas.

Pedirle esto a las políticas públicas (que contribuyan a la legitimidad del sistema político), sobrecargando de expectativas la función de los programas sociales, solo se explica por la debilidad de los partidos políticos, que actualmente no logran convocar a la ciudadanía y que aún están en la búsqueda de descubrir cómo (re)encantar nuevamente a los/as ciudadanos/as.

Retomando la idea sobre el Programa de Gobierno, ciertamente la reflexión sola no basta, debe acompañarse de una relación virtuosa entre la teoría y las prácticas, y aquí sí que es importante el debate académico y las experiencias que surgen de las intervenciones de los programas sociales, para aportar en la gestión de conocimiento sobre cómo efectivamente avanzar hacia la construcción de mayor igualdad y lo más complejo, como ir de-construyendo estructuras y dinámicas que reproducen brechas y discriminaciones en la sociedad.

Al menos, como punto de partida, esta agenda de gobierno en Chile es coherente con el debate académico en la región, que también ha sincerado la dimensión del problema de la desigual social y la falta de políticas sostenibles e integrales para abordar la pobreza e incrementar la conciencia ecológica sobre los patrones de consumo de la población.

Así lo refleja la nueva Agenda 2030 de las Naciones Unidas, que corresponde a un referente teórico y de incidencia en las políticas de la región para las siguientes dos décadas. Por lo tanto, Chile se pone a tono con los desafíos latinoamericanos; logra formalizar y jerarquizar (al menos a nivel de diagnóstico) la relevancia de la desigualdad social como un fenómeno complejo y transversal a las *cuestiones sociales* que los Estados latinoamericanos deben abordar con urgencia.

Parte II. Conclusiones de la Investigación

De lo anterior se desprende que el Programa de Gobierno (2014 – 2018) se ha convertido en una oportunidad política, que favorece la aparición de la desigualdad social sobre el diagnóstico de las realidades nacionales y las prioridades en materia de diseño de políticas y programas sociales en Chile.

Este diagnóstico requiere de una caracterización más acuciosa de los territorios, donde se superen los sesgos de los promedios nacionales y se cuenten con datos sobre las escalas regionales, comunales e intracomunales, que actualmente son estadísticas casi inexistentes en el país.

Lo que sí ha podido constatarse es la ausencia del enfoque territorial y el abandono de las metodologías participativas en las políticas sociales, especialmente, en los últimos diez años en Chile.

Las políticas y los programas sociales para la superación de la pobreza en el país, ejecutados por el Fosis, se basan en una estrategia de intervención familiar, ciega espacialmente, donde los objetivos son principalmente promover el emprendimiento individual y los acompañamientos psicosociales y socio laborales a las familias en pobreza extrema, focalizadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), según sus puntajes socio económicos.

Asimismo, esta suerte de abandono de las intervenciones cuyas poblaciones objetivos sean las organizaciones socio comunitarias y sus propósitos estén en el fortalecimiento del tejido social y el desarrollo local, saca a flote una instrumentalización del trabajo comunitario y de la participación ciudadana, funcional al Estado, operacionalizada por los programas y los proyectos sociales.

Este conjunto de elementos fueron dando cuerpo a esta investigación, principalmente, la oportunidad política proporcionada por el Programa de Gobierno, vista como una provocación académica para determinar qué tanto de coherencia existe entre lo político, la teoría y las prácticas programáticas.

Concretamente, este hecho, al juntarse con la publicación de una nueva medición de la pobreza multidimensional por parte del MDS y con la puesta en marcha del Programa Más Territorio, mediante el cual el Fosis buscaba pilotear una nueva metodología de intervención aplicando el enfoque territorial, significó la configuración de los principales antecedentes que dan inicio a esta tesis doctoral.

Las preguntas de investigación en ese sentido fueron dos: ¿qué factores determinan, facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas para la superación de la pobreza?; y ¿qué aprendizajes podían obtenerse de la puesta en marcha del Programa Piloto Más Territorio, que dieran luces sobre los desafíos y el rol que tienen las políticas públicas en Chile para superar la pobreza y la desigualdad social desde una perspectiva más integral?.

Con estas preguntas, se delimitó la investigación al análisis del proceso de implementación del Programa Más Territorio como objeto de estudio, en el marco del *estudio de caso* como método de investigación aplicada.

También, se formularon cuatro objetivos; el general fue identificar elementos de diseño y factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitan u obstaculizan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas sociales para la superación de la pobreza, mediante el análisis del proceso de implementación del Programa Piloto Más Territorio del Fosis, en el marco de la discusión sobre las implicaciones de la desigualdad social en la pobreza multidimensional.

Mientras los objetivos específicos fueron tres:

(a) Analizar la manera en que el diseño del Programa Más Territorio definió la incorporación de la perspectiva territorial para intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial.

(b) Identificar los factores institucionales, políticos, y sociales, que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en el Programa Más Territorio, mediante el análisis de su proceso de implementación.

(c) Generar recomendaciones metodológicas para la territorialización de los programas sociales en Chile, destinados a intervenir en contextos de pobreza y rezago territorial, a partir de los resultados de la investigación e identificación de los aprendizajes de la experiencia de implementación del Programa Más Territorio.

En la búsqueda por responder a estas interrogantes y dar cumplimiento a los objetivos propuestos, ha quedado ratificada la complejidad que tiene la implementación de este enfoque en las políticas y los programas, en contextos de culturas institucionales altamente centralizadas, como es el caso chileno, aún cuando la bandera de la descentralización y de las reivindicaciones regionalistas estén incluidas en su agenda pública.

Esto, porque significa trabajar en un diseño programático, que con toda seguridad entrará en contradicción con la lógica de funcionamiento del Estado, que opera bajo una acción sectorial, centralizada y meramente consultiva sobre los/as ciudadanos/as.

Incorporar el enfoque territorial es la negación a la estandarización de procesos institucionales y socio comunitarios; tiene que ver con tomar una diversidad y ponerla en valor a favor de las comunidades, lo que demanda de innovación y de alta capacidad de gestión.

En cuanto a los resultados obtenidos, en el Capítulo IV de este documento se presentaron y analizaron por cada una de las seis subdimensiones de análisis (en veinte categorías) que componen las tres dimensiones conceptuales que constituyen el diseño operacional de la tesis.

A continuación se complementa la presentación de los hallazgos del estudio, con las conclusiones que pueden extraerse al responder a las preguntas de investigación.

2.1 Elementos de diseño que determinan la incorporación de la perspectiva territorial en los programas para la superación de la pobreza.

Como se ha indicado, a partir de los resultados del análisis del Programa Más Territorio y de su proceso de implementación, se identificaron seis elementos de diseño que determinaron la incorporación de la perspectiva territorial, en los términos descritos en el marco teórico de esta investigación, por lo tanto, corresponden (también) a elementos de innovación programática.

En primer lugar, está el rol signado al gobierno local en la estrategia de intervención. La metodología del Programa establece la participación del municipio desde la etapa de selección del territorio intracomunal, gestionando la incorporación de este actor tan relevante en todo el proceso de ejecución del programa, en tanto las municipalidades son las instituciones responsables del desarrollo social de las comunas.

Lo interesante de la estrategia del Más Territorio, es que la invitación que se formula a la municipalidad, desde un principio, esta dada desde el reconocimiento y visibilización de su rol sobre el desarrollo comunal, por lo tanto, se intenciona con la metodología que su participación sea liderando los comités (barriales e institucionales) y las mesas locales intersectoriales.

La importancia de este actor en la ejecución del Programa Más Territorio fue reconocida por los/as encuestados/as; estos/as, en su mayoría percibieron que su aporte se da principalmente en dotar al proceso de mayor *sostenibilidad* y de un trabajo en *redes*, en la medida en que se vincula el programa con el resto de la oferta y áreas municipales y de una mayor *coordinación* entre estos programas y los actores locales.

Segundo, la operacionalización de los tres conceptos claves del programa: gobernanza local, participación sustantiva y capital social comunitario.

De la revisión de la oferta programática del Fosis, en términos generales, destacaron tres aspectos que vale la pena señalar para introducir este punto.

- La debilidad en los marcos conceptuales de los programas, en cuanto a establecer desde qué ángulos se desarrollan las intervenciones, de hecho, es notoria la desactualización de conceptos en materia de pobreza multidimensional y la ausencia de la discusión conceptual por la desigualdad social.

- La debilidad (o ausencia) de diagnósticos claros y actualizados, sobre los problemas que abordan las intervenciones y en ese sentido, la mayoría de los programas sociales operan tal cual, desde hace más de diez años en la institución.

- Con algunas excepciones, principalmente en los programas sociales suscritos al Sistema de Protección Social (programas de acompañamiento psicosocial y socio laboral a las familias en pobreza extrema), la oferta programática no cuenta con evaluaciones de impacto y sistematizaciones de buenas prácticas para la gestión de conocimiento e innovación social.

En este contexto, el hecho de que el Programa Piloto Más Territorio cuente con un marco conceptual *ad hoc* con el debate actual sobre la pobreza multidimensional, situándola en el contexto de la desigualdad social, es un avance importante no solo para la institución, sino como referente teórico y metodológico a nivel del Ministerio de Desarrollo Social.

Específicamente, este marco conceptual tienen la capacidad de abordar la complejidad de la dimensión territorial de la pobreza multidimensional a partir de una operacionalización simple, que aún cuando es perfectible, según los resultados del piloto, establece claramente las metas y los principales campos exploratorios del programa para su primer ciclo de pilotaje, que en resumen darán cuenta de la materialización de sus tres conceptos claves.

Tales conceptos son consistentes y están contenidos en el mapa de teoría de esta tesis.

En tercer lugar, está el desarrollo de un instrumental metodológico flexible e innovador, acorde con el enfoque territorial.

Respecto al punto anterior, (los tres conceptos claves) el programa desarrolló un instrumental que de todas formas es importante precisar cuando se trata de identificar los elementos de diseño que determinaron la incorporación del enfoque territorial en el Más Territorio.

De acuerdo a esto, serían los siguientes.

(xi) Constitución de comités barriales por organizaciones formales y no formales en los territorios.

La no formalidad, dice relación con que efectivamente puedan existir grupos de personas organizadas que operan e indican en la dinámicas locales, pero que producto de la desconfianza institucional instalada en el país, muestran resistencia a formalizarse en los catastros municipales.

Este criterio fue pensado, principalmente, para la inclusión de los/as jóvenes en el trabajo comunitario, que por cierto, están totalmente ausentes de la participación social y política de los territorios donde opera el programa.

(xii) Constitución de comités institucionales, con actores públicos y privados, que intervienen en la dinámica socio comunitaria, institucional, política y productiva de los barrios y localidades.

(xiii) Constitución de mesas locales intersectoriales, flexibles y coherentes con la dinámica local existente a la llegada del programa, que puede implicar la constitución de un nuevo espacio o sumarse a uno ya existente.

(xiv) Construcción de mapa de actores estratégicos a nivel intracomunal y comunal, desde la perspectiva de las configuraciones de las relaciones de poder en los territorios.

(xv) Construcción y validación participativa de un diagnóstico multiescalar, que identifique actores y conexiones estratégicas entre la escala intracomunal y comunal.

(xvi) Fondo de recursos de inversión, basado en la toma de decisiones participativas y no en la lógica de Fondo Concursable, a la vez que la delimitación de los proyectos a financiar, son iniciativas de corto plazo y alto impacto en tres líneas de

financiamiento (bienestar comunitario; habitabilidad comunitaria; huertos comunitarios, respectivamente).

(xvii) Extensión del tiempo de instalación del programa entre seis a ocho meses, según la realidad local y la flexibilidad en la planeación de sus actividades, mediante la construcción de una agenda participativa de trabajo comunitario e institucional, basada en tres actividades principales: la selección del territorio intracomunal, la formalización de un convenio de colaboración con el municipio y la instalación de un comité barrial.

El objetivo es generar confianza entre los/as actores/as locales, así disponer favorablemente sus voluntades para la instalación y desarrollo de la intervención, con el mayor número y calidad de actores posibles.

(xviii) Duración total del Programa de dos años, con el compromiso del Fosis de planificar sus recursos en los territorios egresados del Más Territorio, en función de la demanda local levantada con la comunidad.

(xix) Un modelo de ejecución más directa con la realidad intervenida. La modalidad del Fosis es la licitación de los programas sociales, percibida mayoritariamente por los/as encuestados/as de esta investigación, como un mecanismo que ha relegado a los/as profesionales de la institución, al rol de supervisores/as de proyectos, por lo cual, valoraron la posibilidad de ejecutar el Programa Más Territorio de forma directa¹⁰⁹, como el retorno del Fosis a la relación con el/a usuario/a, donde habrá de señalarse, que al menos para su proceso de implementación, la eliminación de los/as ejecutores/as intermediarios/as fue un aspecto positivo para la instalación del piloto y para su posicionamiento a lo interno de la institución.

(xx) A propósito de este nuevo modelo de operación del programa, fue importante la instalación en terreno de los/as gestores/as locales, y el desarrollo de una convocatoria personalizada, de acuerdo a los mapas de actores contruidos y considerando que los/as equipos municipales, y los/as propios/as dirigentes/as comunitarios/as, reconocieron poseer una baja capacidad de convocatoria en los barrios y localidades.

En cuarto lugar, está la revalorización del trabajo comunitario, desde el discurso y la acción por lo público y lo político.

¹⁰⁹ Es decir, realizar la contratación de los/as profesionales, y tener la responsabilidad del desarrollo e implementación de la Metodología. Solo se licitan los proyectos a financiar por el Fondo, el segundo año de ejecución del programa.

Este ámbito es especialmente importante porque dice relación con cómo los programas sociales aportan sustantivamente al trabajo comunitario, desde una concepción de derechos y de fortalecimiento de capacidades y no desde la instrumentalización del mismo, como una variable funcional al gobierno municipal y al cumplimiento de metas programáticas.

En ese sentido, se identificaron dos elementos en la metodología del Más Territorio que apuntan hacia esta dirección.

Primero, la definición de los Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS) como instrumentos de gestión política de la comunidad local. De esta manera, el plan establece acuerdos y metas de desarrollo, según iniciativas de corto, mediano y largo plazo, que a su vez son de bajo, mediano y alto impacto.

Conduce la agenda y la relación política de la comunidad, con el Fosis y el Municipio, quienes además por participar del proceso de planificación para su elaboración se entiende que quedan bajo el compromiso de aportar a esta ruta del desarrollo local, pero también con el resto de las instituciones comunales y regionales.

En segundo lugar, está el discurso institucional del Fosis, tanto a nivel central como en las regiones, que ha sido enfático en presentar el programa como una iniciativa política y de trabajo con las organizaciones sociales, con el objetivo de fortalecer sus capacidades críticas y deliberativas para una mayor y mejor participación ciudadana a nivel local.

Quinto, la focalización territorial como un medio y no como un fin en sí mismo. Sin duda, ha sido un acierto para el Fosis en la puesta en marcha del Programa Más Territorio la opción por la escala intracomunal y su conexión con otras escalas territoriales y niveles de gobierno, en el sentido de pilotear un proceso metodológico multiescalar, cuya primera gran complejidad se presenta en la focalización o selección de las unidades de intervención.

Al respecto, es fundamental tomar en cuenta que el programa enfrentó desde sus inicios dos grandes nudos críticos. Por un lado, la ausencia de estadísticas intracomunales en el país para determinar su población potencial y población objetivo.

De hecho, esta tesis contribuyó en aportar datos sobre las características en materia de capacidades locales en los territorios intracomunales de la versión 2015 – 2016 del Programa (datos sobre confianza, trabajo en redes, niveles de coordinación, niveles de integración territorial, innovación, proyecto político local, etc.).

Por el otro lado, estuvo el hecho de asimilar y operacionalizar la definición del término *territorio*, en tanto construcción social y diversidad local, por lo cual, no es posible contar con una delimitación estándar de la escala intracomunal.

Para esto, el programa realiza una definición operacional que establece que un *territorio* es la conjugación de tres elementos: espacio geográfico, personas con una identidad común, y la existencia normas políticas y sociales que constituyen el contrato social local.

A partir de ahí, un *territorio vulnerable*, para el Programa Más Territorio, es un territorio intracomunal situado en una comuna priorizada por el Fosis regional, con escalas determinadas por la realidad local, donde barrio corresponde a zonas urbanas y localidades a zonas rurales.

Por lo tanto, se plantea que la selección del barrio o localidad, vista la complejidad que reviste el proceso de focalización territorial, es el primer producto del programa, como resultado de un ejercicio de análisis estratégico del territorio y de colaboración con el Municipio.

En definitiva, la lógica de selección de los territorios del programa, se vuelve metodología, donde la focalización es un medio y no un fin en si mismo, que conlleva un análisis regional, comunal e intracomunal.

En último lugar, el punto seis, que dice relación con el desarrollo de acciones colaborativas entre actores públicos, privados y académicos.

El Programa Más Territorio registra intentos de generar alianzas colaborativas con instituciones públicas, privadas y académicas.

En cuanto al sector privado, en las orientaciones del nivel central sobre el discurso de presentación del Programa Más Territorio, destacaba la importancia de la participación del sector privado porque enriquece las visiones sobre las oportunidades y capacidades territoriales, a la vez de contar con la posibilidad de extraer nuevos recursos para los barrios y localidades, lo que ya es una meta significativa considerando lo limitado de los presupuestos públicos frente a las necesidades sociales.

De hecho, el concepto de gobernanza local en el programa, instalado en el componente de “Fortalecimiento de la Gestión Institucional” o componente de “Gestión de Redes”, procura el cumplimiento de metas asociadas al financiamiento de al menos un proyecto contenido en el PLDS, con recursos de privados.

Sobre las instituciones públicas, ya se ha explicado la relevancia de la gestión de redes y el trabajo intersectorial como un elemento necesario para abordar los problemas sociales del siglo XXI, en tanto carácter complejo y multidimensional que les caracteriza.

El objetivo de las mesas locales intersectoriales del programa, tienen que ver con esto, con la posibilidad de agregar valor al proceso, mediante la convergencia de actores diversos, capaces de dialogar desde miradas e intereses distintos y todos necesarios para el desarrollo de los barrios y localidades.

Finalmente, se identificó como el Programa Más Territorio generó convenios con instituciones de formación, especializadas en temas territoriales y/o de trabajo comunitario (CEPAL –ILPES, Universidad de Chile, y Academia de Capacitación para Funcionarios/as Municipales de la SUBDERE) para apoyar el desarrollo de acciones de capacitación y nivelación conceptual en los equipos profesionales del Fosis.

De las conversaciones generadas con los equipos del nivel del central del Fosis y de los equipos regionales, esta acción permitió compensar algunas deficiencias formativas en los equipos regionales en materia de conocimiento del enfoque territorial, mediante talleres de capacitación y también ayudó a validar el marco conceptual del programa.

2.2 Factores y aprendizajes que facilitaron u obstaculizaron la incorporación de la perspectiva territorial en los programas para la superación de la pobreza.

■ Factores políticos y sociales.

Los factores políticos y sociales que se identificaron en el proceso de implementación del Programa Más Territorio, corresponden al ámbito del trabajo comunitario, las coordinaciones entre instituciones y las voluntades políticas

Se constató con el levantamiento de información de la encuesta, que los barrios y localidades a la llegada del programa carecían de vínculos sociales de calidad entre vecinos/as, entre dirigentes/as y entre estos/as y las instituciones.

Asimismo, no se generaban buenas prácticas de coordinación entre las organizaciones comunitarias, por lo cual, era casi inexistente el trabajo en redes y se carecía de una visión compartida sobre el territorio (de un proyecto político local) que convocará a los/as actores públicos y privados.

La percepción mayoritaria de los/as encuestados/as también evidenció que la concentración de la pobreza y las vulnerabilidades estaban vinculadas con la segregación territorial, en tanto percibían que sus zonas estaban menos integradas que otras zonas de la comuna.

En cuanto a los facilitadores propiamente tal, se identificaron tres:

1) El Programa de Gobierno de Chile (2014- 2018), presentado como una oportunidad política que fue aprovechada por el Fosis para la instalación del Programa Más Territorio, en tanto respuesta institucional a la agenda de gobierno.

2) La convicción política del Fosis, respecto a la pertinencia de generar un nuevo programa social, con enfoque territorial, orientado a contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales de los territorios intracomunales más rezagados en Chile y esto, como una estrategia de lucha contra la pobreza.

3) La disposición de los/as dirigentes/as comunitarios/as de participar en procesos de capacitación y fortalecimiento de vínculos sociales y territoriales.

Para este tercer punto, es fundamental señalar que se constató que la metodología de intervención del programa era pertinente con la realidad local existente, lo que facilitó que los/as dirigentes/as al conocer los objetivos del Más Territorio, sintieran motivación

por participar, aún cuando los criterios de focalización del programa, no les resultara totalmente transparente.

De esa manera, la estrategia de intervención del Más Territorio, se ha legitimado en los barrios y localidades donde operó en su versión 2015 -2016, contribuyendo a instalar una percepción positiva del Fosis a nivel del municipio y de la comunidad.

La percepción mayoritaria sobre el programa es que es una intervención más innovadora que el resto de la oferta pública instalada a nivel comunal; que ha favorecido a la cohesión social y territorial de los barrios y localidades y al mejoramiento de las relaciones de convivencia y confianza entre los/as representantes de los comités barriales e instituciones.

Ahora, los principales obstaculizadores en este ámbito fueron cuatro.

1) Bajo nivel de confianza a nivel local, tanto entre los/as dirigentes/as comunitarios/as que participaban de los comités barriales del programa, como de estos/as hacia las instituciones del Estado.

2) Ausencia de una práctica de trabajo en redes y de coordinación institucional en los territorios intracomunales y comunales donde se instaló el programa.

3) Baja capacidad de convocatoria comunitaria de los/as dirigentes/as comunitarios/as y de los/as representantes de las municipalidades.

4) Ejecución del programa según los tiempos y horarios del Fosis, sobre los tiempos y dinámicas comunitarias. Especialmente, afectó los horarios, duración y frecuencia de las reuniones, que fueron percibidos como excesivos e inconvenientes por la mayoría de los/as representantes de los comités barriales e institucionales.

El aprendizaje más destacable que pudo levantarse en este punto, dijo relación con la valoración del uso de las metodologías participativas en los programa sociales, como una acción bien recibida por los/as dirigentes/as comunitarios/as de los barrios y localidades.

De los diálogos realizados en terreno, como parte de la estrategia de acompañamiento de la encuesta, los/as dirigentes/as, también los/as representantes de los comités institucionales, se mostraron satisfechos/as de poder participar de procesos más “libres”, flexibles y de mayor tiempo de duración.

■ Factores Institucionales

Los factores institucionales que facilitaron u obstaculizaron la implementación del Programa Más Territorio, fueron analizados desde la capacidad y compromiso institucional de los actores locales, especialmente del Fosis y de las Municipalidades.

Respecto al Fosis, la percepción de los/as encuestados/as sobre su capacidad institucional en general fue positiva.

No obstante, cuando se desagregaron los datos por tipo de informante, surgieron variaciones que dieron cuenta que a lo interno del Fosis las opiniones estaban divididas.

Esto se explica, porque si bien la percepción de la institución sobre la instalación del Programa, que es lo que consultó en la encuesta, fue buena, el programa en sí mismo generó una alta expectativa por el discurso directivo que acompañó su fase diseño en la Subdirección Nacional del Programa.

Concretamente, se planteó que esta nueva oferta venía a cumplir con el programa de gobierno y representaba una nueva forma de intervenir la pobreza.

Por lo tanto, se generó una brecha entre las expectativas y promesas del discurso directivo sobre los alcances del Más Territorio, respecto a los resultados reales de corto y mediano plazo, que objetivamente puede proporcionar cualquier proceso piloto, que en ningún caso pueden garantizar que en menos de cuatro años pueda transformar un *que hacer* institucional.

En el marco de la revisión documental que se hizo como parte del proceso de levantamiento de información de esta investigación, también se indagó por la oferta programática general del Fosis, como un antecedente relevante para comprender la dinámica y cadena de valor de la institución.

De la revisión general de los diseños de los diecinueve programas regulares del Fosis, y de los Informes Anuales del Ministerio de Desarrollo Social, especialmente de los años 2014 y 2015, no se identificó ningún cambio programático para el año 2016, que diera cuenta de una concepción de pobreza multidimensional, que señalara el problema de la desigualdad social o que diera cuenta de la incorporación del enfoque territorial en el resto de los programas del Fosis y/o del Ministerio.

Por lo tanto, podría concluirse que hay una ausencia de definiciones y lineamientos claros desde los niveles centrales del Estado, particularmente desde el Ministerio de Desarrollo Social de Chile, en esta idea de avanzar en un mayor encadenamiento programático para abordar más integralmente los fenómenos sociales.

En otras palabras, el discurso político no se condice con los avances técnicos reales en materia programática; y esto representa una dificultad para la propia sostenibilidad del discurso, una vez culminado el período de gobierno (año 2018).

En cuanto a los facilitadores en este ámbito, se identificaron fundamentalmente dos aspectos:

- 1) Alta capacidad técnica del nivel central del Fosis (UGT) para realizar ajustes metodológicos en la marcha del proceso de implementación.

- 2) Un alto compromiso de los equipos profesionales territoriales del programa en la ejecución de las tareas, también, en el compromiso para generar acciones de posicionamiento intersectorial del programa a nivel regional.

Por su parte, los obstaculizadores identificados fueron siete.

- 1) Desajustes entre los tiempos de respuesta del Fosis central y los requerimientos metodológicos de los equipos regionales.

- 2) Baja capacidad de innovación y flexibilidad institucional del Fosis, para operar con lógica de gestión territorial.

- 3) Planificación y ejecución presupuestaria anual del Fosis, lo que no se condice con la duración de 24 meses del programa.

- 4) Bajo compromiso institucional de los actores locales con un trabajo intersectorial.

- 5) Incumplimiento de los perfiles de cargo en la contratación de los/as gestores/as, especialmente, para el caso de los/as gestores/as de redes.

- 6) Baja capacidad de respuesta del Departamento de Estudios del Fosis central, para atender los requerimientos de información de los equipos del Programa Más Territorio.

- 7) Poca dedicación de tiempo de los/as encargados/as de gestión territorial

Respecto a los aprendizajes levantados en este plano, estuvieron muy marcados por los aspectos que antes habían sido identificados como dificultades en el proceso de implementación del programa.

Emergieron con mucha fuerza, la idea de cumplir con los perfiles de cargo e incrementar la rigurosidad del proceso de selección y contratación de los/as gestores/as; reconocer el rol estratégico del/a encargado/a regional de gestión territorial, y diferenciar los presupuestos de inversión según las particularidades de las regiones, con especial atención en el tema de movilización para territorios rurales y/o de difícil acceso.

- Otros factores

Del proceso de levantamiento de información surgieron aspectos relevantes que no necesariamente entran en la clasificación de factores políticos, sociales e institucionales; más bien, que dicen relación con aspectos de índole físicos, geográficos, culturales y/o de información estadística de las escalas intracomunales.

En ese sentido, aparecieron dos elementos como facilitadores de la implementación del programa.

Primero, la existencia y disposición de infraestructura comunitaria en los territorios intracomunales para la instalación de los/as gestores/as locales y el desarrollo de las actividades comunitarias; segundo, la empatía generada entre los/as gestores/as locales con los/as dirigentes/as comunitarios/as, lo que favoreció las comunicaciones y convocatorias del programa.

Sobre los obstaculizadores, surgieron dos opiniones muy recurrentes, por un lado, el bajo presupuesto para la movilización en territorios intracomunales de difícil acceso; y por el otro, la inexistencia de estadísticas que den cuenta de las capacidades locales (en los términos operacionales del Programa Más Territorio) en las escalas intracomunales y comunales de Chile.

Finalmente, se registraron dos aprendizajes importantes en esta categoría (de “otros”), la necesidad de incorporar variables físicas, culturales y ambientales en la selección de los barrios y localidades; y la importancia de desarrollar una estrategia comunicacional más efectiva, que permita una mayor y mejor información a los/as actores/as locales sobre las iniciativas emprendidas para el desarrollo de sus territorios.

Parte III.

Recomendaciones Para la Territorialización de los Programas Sociales y desafíos

La territorialización de los programas sociales para la superación de la pobreza en Chile, definitivamente corresponde a una acción estratégica para la lucha de la desigualdad social y para el fortalecimiento de la democracia.

Si al inicio del proceso investigativo, se creía en este supuesto, luego de profundizar en la experiencia del programa, es una idea que ha quedado ratificada.

La constatación en el trabajo de campo, reveló un agotamiento y un rechazo de la ciudadanía, por acciones públicas centralizadas, que no dialogan con las realidades locales; por el contrario, en la pretensión de establecer procesos comunitarios y lógicas de intervenciones familiar estandarizadas, solo se ha favorecido la atomización de los territorios y la debilidad de los vínculos sociales.

Es necesario generar acciones para revertir este proceso y favorecer la cohesión social y territorial de país.

En este desafío, la perspectiva territorial puede aportar con dotar a las intervenciones públicas de mayor inclusión, sostenibilidad y pertinencia de la acción del Estado sobre las necesidades y expectativas ciudadanas.

Esta es una idea dicha a lo largo del documento. Teniéndola presente y de la valiosa experiencia del Programa Más Territorio, se establecen las siguientes recomendaciones metodológicas para la incorporación del enfoque en las políticas y los programas sociales para la superación de la pobreza.

1. Es una prioridad saber cuántos, cuáles y donde están los territorios chilenos rezagados en capacidades locales. Esto significa, que es necesario levantar un diagnóstico nacional, regional y comunal, que de cuenta –a lo menos- de elementos de participación ciudadana, innovación, capital social comunitario y gobernanza local.
2. Renunciar a la certeza de contar con escalas estandarizadas. La definición de término *territorio*, corresponde a una distinción de base del enfoque territorial. El territorio como espacio dinámico, activo y conjugación de elementos (delimitación espacial, personas con una identidad común, sistema político local), requiere de flexibilidad. En esta lógica de definición, es imposible establecer una escala única.
3. El discurso de las regiones, en consecuencia de la descentralización y/o demandas regionalistas en el marco de la agenda pública, debe estar acompañado de la idea de la diversidad una dimensión que forma parte del desarrollo inclusivo de los países.

4. Avanzar hacia la cultura de la innovación y la flexibilidad institucional no solo como una novedad académica contemporánea, sino como una fórmula básica para la subsistencia orgánica de las instituciones en una época de complejidades y de cambios vertiginosos.
5. Desarrollar una caja de herramientas flexible, cuyas técnicas se definan y adapten según las realidades locales.
6. Incorporar la gestión de redes, como una estrategia transversal, pero que sea capaz de operacionalizarse mediante metas, indicadores y presupuesto.
7. Establecer la conformación de alianzas de colaboración, como una acción que agrega valor al proceso, cuyas iniciativas se concentren en evaluación y sistematización de buenas prácticas.
8. Desarrollar una estrategia comunicacional inteligente que ponga en valor en los territorios y se aleje de los mensajes fatalistas y de la estética precaria de la pobreza. Que revitalice la vida, la diversidad y política.

Finalmente, pero no menos importante, llegamos a los desafíos, que son grandes y complejos. Al menos para esta investigación se han identificado tres.

En primer lugar, seguir trabajando en el marco analítico que explique el por qué este enfoque territorial es necesario para la superación de la pobreza y la lucha de la desigualdad; y en esto, explicarlo no solo en términos académicos, sino en lenguaje social, político y programático (técnico).

Segundo, la territorialización de los programas sociales, en sí misma no es un fin, es un medio para la inclusión y la participación sustantiva. En ese sentido, la metodología de trabajo es un desafío, en tanto oportunidad de generar conversaciones, confianzas y complicidades ciudadanas, a favor del desarrollo y la democracia.

Tercero, sin duda es un desafío la revalorización de la política, desde lo colectivo, lo público y lo comunitario, donde los programas sociales deben aportar como vehículo de comunicación entre el Estado y la ciudadanía.

Para cerrar esta tesis, señalar que queda en deuda para futuras investigaciones, por lo menos, profundizar sobre el rol del mercado en este dilema sobre cómo enfrentar la desigualdad social; también, poder indagar sobre las dinámicas y/o trayectorias de exclusión que se generan en los territorios con alta concentración de pobreza y segregación territorial; y claro esta, conocer finalmente cómo se desarrolló el cierre del ciclo piloto del Programa Más Territorio, para determinar si efectivamente todas sus declaraciones metodológicas y políticas fueron sostenibles y de incidencia, tanto en los barrios y localidades, como a lo interno del Fosis.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (2013): Gobierno y administración pública. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 380 p.

Anduiza, E., Crespo, I., y Méndez, M. (2011): Metodología de la ciencia política. Cuadernos metodológicos 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Aranguren, L. (2005): Problemas Sociales. Desigualdad, Pobreza y Exclusión. Biblioteca Nueva. Madrid

Arenilla, M. (2011): Marco teórico actual de la Administración Pública, Ed. Netbiblo, Oleiros.

Arias, F. (2006): Mitos y errores en la elaboración de tesis y proyectos de investigación, Ed. Episteme, Caracas.

Bañón i Martínez, R. (2003): La evaluación de la acción y de las políticas públicas, Ed. Díaz de Santos, Madrid.

Batthyány, K y Cabrera, M (2011): Metodología de la investigación en Ciencias Sociales Apuntes para un curso inicial. Montevideo: Universidad de La República.

Bauman, Z. (2013): La globalización. Consecuencias humanas. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 172 p.

Boissier, S. (1997): El Vuelo De Una Cometa. Una Metáfora Para La Teoría Del Desarrollo Territorial. Revista Estudios Regionales.

Brugué, Q. (2002). Burocracia, Nueva Gestión Pública y Administración Deliberativa. Brugué, Q. y Canal, R. (2011). ¿Inteligencia Administrativa Para Abordar “Problemas Malditos”?.

Cea D'Ancona, M. (1999): La metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social, Ed. Síntesis, Madrid.

CEPAL - ILPES (2013): Desarrollo Territorial. 50 años del ILPES: Evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial, Santiago de Chile.

CEPAL - ILPES (2015): La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar, Santiago de Chile.

Coller, X. (2000): Estudio de casos. Cuadernos metodológicos 30. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014): Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Trigésimo quinto periodo de sesiones de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014): Panorama Social de América Latina.

Contardo, O. (2013): Siútico. Arribismo, abajismo y vida social en Chile, Ed. Planeta Chilena, Santiago de Chile.

Corbetta, P. (2007): Metodología y Técnicas de Investigación Social, Ed. Mc. Graw Hill, Madrid.

Corvalán, J. (1996): Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad. CIDE, Documento Nro. 4.

Dahl, R. (1992): La democracia y sus críticos, Ed. Paidós, Barcelona.

Dahl, R., (1999): "La democracia: una guía para los ciudadanos". Taurus, Madrid.

De Franco, A. (2004). ¿Por qué Precisamos de un Desarrollo Local Integrado y Sostenible?. (Documento fotocopiado sin datos editoriales).

Delamaza, G. (2013): Fortalecimiento de las Capacidades Territoriales. Documento de Trabajo N° 9 Serie, Estudios Territoriales, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.

Dente, B. y Subirats J. (2014): Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas, Ed. Ariel, Barcelona.

Fernández, I. (Ed.) (2014): Nueva Agenda Regional. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Gallicchio, E. (2004). El Desarrollo Local En América Latina. Estrategia Política Basada En La Construcción de Capital Social. Ponencia presentada en el Seminario "Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local". SEHAS, Córdoba.

González Meyer, R. (1996): Espacio local, sociedad y desarrollo. Razones de su valorización, Ed. Academia, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.

Guba, E y Lincoln, I (1998). "Competing Paradigms in Qualitative Research. En Denzin, N y Lincoln, I (Eds.), The Landscape of Qualitative Research. Thousand Oaks: Sage Publications.

Instituto Chileno de Estudios Municipales (2016): Índice de desarrollo regional. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

Judt, T. (2010): Algo va mal, Ed. Santillana Ediciones Generales, México D.F.

Katz, R. y Mair, P. (2004): El partido del cártel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. Zona abierta ns.108/9.

Lahera, E. (2004): Política y políticas públicas. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

LLERA, F. (2000): Partidocracia y democratización de los partidos, en Leviatán, no 82.

Mouffe, C. (1999): El Retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical, Ed. Paidós, Barcelona.

Olavarría, M. (Ed.) (2012): ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Ortiz, I. y Cummins, M. (2012): Desigualdad global. La distribución del ingreso en 141 países. Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF).

Palma, D. (1999): La Participación y La Construcción De Ciudadanía. Santiago de Chile: Universidad de Arte y Ciencias Sociales.

Piketty, T. (2015): La economía de las desigualdades. Cómo implementar una redistribución justa y eficaz de la riqueza, Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014): Informe sobre Desarrollo Humano.

Ramírez, M. (2011): Transición y consolidación de la democracia en Chile. Análisis institucional, Ed. Editorial Académica Española, Saarbrücken, Alemania.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2011): Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano. Santiago de Chile.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2013): Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano. Santiago de Chile.

Rousseau, J. (2003): Rousseau. Contrato social, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid.

Salazar, G. (2003): Historia de la acumulación capitalista en Chile, Ed. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Sartori, G. (1987). Partidos y sistemas de partidos. Marcos para un análisis, Ed. Alianza Editorial, Madrid.

Sartori, G. (2008): “Qué es la democracia?. Ed. Taurus, Madrid.

Schejtman, A. y Berdegú. J. (2004): Desarrollo territorial rural. Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). RIMISP.

Stiglitz, J. (2015): La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales, Ed. Penguin Random House Grupo Editorial, Barcelona.

Touraine, A. (1997): ¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes, Ed. PPC, Madrid

Universidad Alberto Hurtado (2012): Documento Apuntes del Docente, Módulo 2 Políticas Sociales y Pobreza, Diplomado E-learning Políticas Sociales, Desarrollo y Pobreza, Chile.

Universidad Alberto Hurtado (2013): Documento Apuntes del Docente Documento Apuntes del Docente, Módulo 3, Desarrollo Regional y Local, Diplomado E-learning Descentralización y Desarrollo Regional – Local, Chile.

Documentos Institucionales

Constitución Política de la República de Chile. 1981

Documento Formulación de Propuestas de Instalación de la Oferta Programática del FOSIS en Territorios Vulnerables, elaborado por Darío Viroto, en el marco de consultoría del BID para el Fosis (2014).

Encuesta de Caracterización Socio Económica de Chile (CASEN) 2013. Ministerio de Desarrollo Social

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2014): Informe de la Primera Versión de Consultoría del BID. Retroalimentación al Diseño del Programa de Intervención Integral, Programa Más Territorio, consultora Liliana Cannobbio.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2014): Informe de la Primera Versión de Consultoría del BID, Consultoría Para Apoyar el Diseño del Programa de Intervención Integral, Programa Más Territorio, consultor Jorge Larenas.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2014): Informe de la Primera Versión de Consultoría del BID, Consultoría Para Apoyar el Diseño del Programa de Intervención Integral, Programa Más Territorio, consultora Ignacia Fernández.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2015): Documento de orientaciones para la planificación de la inversión programática del Fosis, elaborada por la Subdirección Nacional de Programas (SGP) del Fosis Central, para las regiones, en su versión 2014 para el año 2015.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2015): Informe final de la Consultoría del BID, Para Apoyar el Diseño del Programa Más Territorio.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2015): Propuesta de Focalización Territorial, Departamento de Estudio del FOSIS.

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (2016): Manual Metodológico “Programa Más Territorio”. Unidad de Gestión Territorial. Versión I. 2016

Gobierno de Chile, Programa de Gobierno de Chile 2014 – 2018.

Informe Plan Estratégico Fondo de Solidaridad e Inversión Social 2014 -2018, elaborado por la consultora Clodinamica (2015).

Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile. Informe Valech año 2004.

MIDEPLAN. (2002): Síntesis de los Principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. En Serie Políticas Sociales y Pobreza (VOL. 1). Documentos de Trabajo, Chile.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2014): Informe de Desarrollo Social.

Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2015): Informe de Desarrollo Social.

Ministerio del Interior (2009): Tipología municipal: reconociendo la heterogeneidad del país. Departamento de Estudios y Evaluación, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009).

Resolución Exenta 0596, del Ministerio de Desarrollo Social de Chile, que aprueba orientaciones metodológicas de articulación local para el subsistema seguridades y oportunidades: “Gestor Social”, emitida el 23/07/2015.

Revisión de once minutas de trabajo (2014 -2015), elaboradas por la Unidad de Gestión Territorial de la Subdirección Nacional de Programas (SGP) del Fosis Central, para referirse a la creación de esta unidad, los avances del diseño del Programa Más Territorio y definiciones institucionales sobre la importancia del enfoque territorial en el Programa.

Encuesta CEP 2015 - Centro de Estudios Públicos.

Encuesta CER 2014 – Barómetro de la Política. Centros de Estudios de la Realidad

Encuesta Adimark 2016 – GFK Chile

Consultas Digitales

Gobierno de Chile

<http://www.gob.cl/>

Ministerio de Desarrollo Social

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/>

Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

<http://www.fosis.cl/>

Banco Mundial

<http://www.bancomundial.org/>

Programa de Las Naciones Unidad (PNUD) en Chile

<http://www.cl.undp.org/>

Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile

<http://www.subdere.cl/>

Ministerio de Hacienda de Chile

<http://www.hacienda.cl>

Instituto Nacional de Estadística de Chile (INE)

<http://www.ine.cl/>

Registro Social de Hogares de Chile

www.registrosocial.gob.cl

Servicio Electoral (SERVEL) de Chile

<http://www.servel.cl/ss/site/home.html>

Universidad Autónoma de Chile

<http://www.uautonoma.cl>

Periódico EL EMOL

<http://www.emol.com/>

Diario La Tercera On Line

www.latercera.com

LATINBAROMETRO

<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Diccionario de la Real Academia Española

<http://www.rae.es/>

Universidad del Bío Bío de Chile

<http://www.ubiobio.cl>

Fundación Sol

<http://www.fundacionsol.cl/>

ANEXOS

ANEXO 1

Cuestionario Para el Trabajo de Campo.

Cuestionario Sobre el Proceso de Implementación del Programa Más Territorio

Las interrogantes y frases que se presentan en este cuestionario, buscan recoger sus opiniones en el contexto de la implementación del Programa Más Territorio en su barrio o localidad.

1. ¿Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre los vecinos del barrio o localidad a la llegada del Programa?
 - () Muy cercana
 - () Cercanas
 - () Lejanas
 - () Muy lejanas

2. ¿Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?
 - () Muy cercana
 - () Cercanas
 - () Lejanas
 - () Muy lejanas

3. En comparación con otras zonas de su comuna, como percibía usted que era la integración del barrio o localidad con su comuna, a la llegada del Programa:
 - () Más integrado que las otras zonas
 - () Igual de integrado
 - () Menos integrado
 - () Muy integrados

4. De acuerdo a su percepción, las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias que existían entre el barrio o localidad, a la llegada del Programa, fueron un factor:
 - () Facilitador de la implementación del Programa
 - () No influyó en la implementación del Programa
 - () Obstaculizó la implementación del Programa

5. En qué medida el trabajo en redes del programa ha sido un factor clave en promover la integración de su barrio o localidad con respecto a la comuna
 - () Ha sido muy relevante
 - () Relevante
 - () No ha influido

6. De las proposiciones que se presentan a continuación seleccione la que mejor se ajusta a la realidad del barrio o localidad donde se ejecuta el Programa Más Territorio.

- ☐ Mi territorio fue seleccionado principalmente por representar una historia y una identidad común.
- ☐ Mi territorio fue seleccionado principalmente por su ubicación en la comuna.
- ☐ Mi territorio fue seleccionado por otros factores que no dicen relación ni con su ubicación en la comuna (lo geográfico) ni con la identidad e historia común.

Especifique:

7. De acuerdo a su experiencia en el proceso de implementación del programa, quien o quienes deberían seleccionar los barrios y localidades para su ejecución:

- ☐ El Fosis central y el Fosis regional
- ☐ El Fosis regional y el municipio
- ☐ El Fosis central y el municipio
- ☐ El Fosis central, el Fosis regional y el municipio
- ☐ Solo el municipio
- ☐ El Fosis regional con las organizaciones comunitarias de la comuna
- ☐ Todos los actores descritos

8. ¿Considera que la metodología de selección de su territorio tiene influencia en el éxito del programa?

- ☐ Influye fuertemente
- ☐ Influye
- ☐ No influye

9. Señale qué tan de acuerdo esta con la siguiente frase: “La incorporación del gobierno local es clave en el éxito de la implementación del programa”

- ☐ Muy de acuerdo
- ☐ De acuerdo
- ☐ Desacuerdo
- ☐ Muy en desacuerdo

10. Seleccione dos conceptos que explican los principales aportes del Gobierno Local (municipalidad) en la implementación del programa:

- ☐ Sostenibilidad
- ☐ Pertinencia

- ☐ Gobernabilidad
- ☐ Coordinación
- ☐ Politización
- ☐ Redes
- ☐ Asociatividad
- ☐ Gobernanza
- ☐ Confianza
- ☐ Formalidad

11. A partir de la implementación del programa: la coordinación entre actores de distintos tipos y niveles en su territorio ha sido:

- ☐ Muy estrecha
- ☐ Estrecha
- ☐ Indiferente
- ☐ No ha existido

12. Seleccione los dos conceptos que explican los principales aportes del trabajo en redes en la implementación del programa

- ☐ Sostenibilidad
- ☐ Pertinencia
- ☐ Gobernabilidad
- ☐ Coordinación
- ☐ Politización
- ☐ Redes
- ☐ Asociatividad
- ☐ Gobernanza
- ☐ Confianza
- ☐ Formalidad

13. ¿Recuerda usted si al comienzo del Programa Más Territorio existía un proyecto local común entre los actores locales?

- ☐ Si, en desarrollo
- ☐ Si, en diseño
- ☐ Si, a nivel de demanda
- ☐ No había un proyecto en común

14. El rol del gestor de redes en facilitar las relaciones entre los dirigentes y los representantes de las instituciones de la comuna ha sido:

- ☐ Muy valioso
- ☐ Valioso
- ☐ Irrelevante

15. ¿Qué tan importante fue la coordinación entre distintos actores del territorio en la implementación del programa?
- ☐ Muy importante
 - ☐ Importante
 - ☐ Poco importante
 - ☐ Nada importante
16. ¿Qué tan innovador considera que es el Programa Más Territorio, respecto a otros programas sociales de gobierno?
- ☐ Muy innovador
 - ☐ Innovador
 - ☐ Poco innovador
 - ☐ Nada innovador
17. Si considera que el Programa Más Territorio es muy innovador o innovador, mencione la principal innovación que usted identifica:
- _____
- _____
- _____
- _____
18. ¿Considera que el aspecto que usted mencionó como innovación del Programa Más Territorio, ha sido determinante para su implementación?
- ☐ Sí
 - ☐ Medianamente
 - ☐ No
19. Con respecto al Programa de Gobierno de Chile: ¿cuál de las siguientes frases representa de mejor manera su principal propuesta para la superación de la pobreza y la desigualdad?
- ☐ Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, sin importar donde vivimos
 - ☐ Todos los chilenos debemos tener las misma oportunidades
 - ☐ Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, y que donde vivimos no sea un obstáculo para ello
 - ☐ Todos los chilenos debemos aumentar nuestros ingresos para salir de la pobreza
 - ☐ No conozco lo que propone en esta materia el Programa de Gobierno de Chile
20. ¿En qué medida el Programa Más Territorio representa los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno en materia de superación de pobreza y desigualdad?.
- ☐ Es muy representativo
 - ☐ Representativo

- () Poco representativo
() Nada representativo
() No conozco el Programa de Gobierno de Chile
21. Si considera que el Programa Más Territorio es muy representativo o representativo del Programa de Gobierno, percibe usted que esto fue un aspecto clave en facilitar su implementación
- () Fue determinante
() Moderadamente determinante
() Indiferente
22. Considera que la convicción institucional del Fosis para la implementación del Programa Más Territorio fue:
- () Muy buena
() Buena
() Regular
() Insuficiente
23. La capacidad institucional que demostró el Fosis para la implementación del Programa Más Territorio fue:
- () Muy buena
() Buena
() Regular
() Insuficiente
24. Si considera que el Fosis mostró una regular o insuficiente capacidad institucional para la implementación del programa, mencione el principal aspecto que debería fortalecer o mejorar:
- _____
- _____
- _____
- _____
25. ¿Recuerda cómo era el trabajo de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad al momento de la implementación Programa Más Territorio?
- () Positivas
() Regulares
() Deficientes
() No existía trabajo comunitario
26. ¿En qué medida influyeron las condiciones que existían en el trabajo comunitario del barrio o localidad en facilitar la implementación del programa?
- () Influyeron fuertemente
() No fueron relevantes

27. ¿Recuerda cómo percibía usted la relación de trabajo entre las instituciones de la comuna?
- ☐ Muy buenas relaciones, trabajaban en coordinación
 - ☐ Buenas relaciones, poco o mediano trabajo de coordinación
 - ☐ No se relacionaban
28. ¿En qué medida influyeron las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del programa?
- ☐ Influyeron fuertemente
 - ☐ No fueron relevantes
29. ¿Recuerda en qué medida trabajaban en red las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?
- ☐ Trabajaban mucho en red
 - ☐ Trabajaban en red
 - ☐ Trabajan poco en red
 - ☐ No trabajan en red
30. ¿Recuerda cómo percibía usted la confianza entre los dirigentes comunitarios a la llegada del Programa?
- ☐ Mucha confianza
 - ☐ Confianza
 - ☐ Poca confianza
 - ☐ No existía confianza
31. ¿Recuerda cómo percibía usted la confianza entre los dirigentes comunitarios y los representantes de instituciones de la comuna a la llegada del Programa?
- ☐ Mucha confianza
 - ☐ Confianza
 - ☐ Poca confianza
 - ☐ No existía confianza
32. ¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes comunitarios?
- ☐ Ha contribuido mucho
 - ☐ Ha contribuido medianamente
 - ☐ Ha contribuido poco
 - ☐ No ha contribuido en nada

33. ¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes comunitarios y representantes de instituciones?

- () Ha contribuido mucho
- () Ha contribuido medianamente
- () Ha contribuido poco
- () No ha contribuido en nada

34. ¿Qué tan satisfecho se encuentra con la implementación del Programa Más Territorio, respecto al cumplimiento de sus expectativas?

- () Muy satisfecho
- () Satisfecho
- () Poco satisfecho
- () Nada satisfecho

35. De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione dos aprendizajes que aporten a mejorar nuevas implementaciones

- 1) _____

- 2) _____

36. De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione los dos principales aspectos que en general facilitaron su implementación

- 1) _____

- 2) _____

37. De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione las dos principales dificultades que identifica en el proceso de implementación

- 3) _____

4) _____

Edad: _____

Sexo: _____

Región: _____

Comuna: _____

Nivel de escolaridad: _____

Rol en el Programa: _____

Nombre de quien aplicó el cuestionario: _____

Fecha de aplicación del cuestionario: _____/_____/201

ANEXO 2

Resultados del cuestionario aplicado.

Detalles por pregunta.

Resultados Detallados del Trabajo de Campo

Este anexo corresponde a los resultados de la encuesta realizada en el marco del análisis del proceso de implementación del Programa Más Territorio, aplicada durante los meses de abril y mayo del año 2016, en cinco regiones de Chile, seis comunas (ver la localización del programa, en el capítulo III, sección “cobertura y localización”).

La muestra total corresponde a noventa y tres (93) personas, 78% del total de personas que formaron parte del proceso de implementación del Programa Más Territorio (que en total fueron 119 personas).

En este número de la muestra, cuarenta y seis (46) son beneficiarios/as o participantes del programa, y veinte ocho (28) corresponden a profesionales del Fosis, tanto de nivel central como de regiones.

En la primera parte de este registro se caracteriza de forma general la muestra, respecto a información por sexo, edad y nivel de escolaridad del total de los/as encuestados/as.

En segundo lugar, se van mostrando las respuesta por cada pregunta del cuestionario, siempre apoyando la presentación de los datos, en tablas que resumen frecuencia y promedios que se producen de las selecciones efectuadas por pregunta por parte de los/as informantes claves. En esto, también se desarrolla una breve descripción por cada tabla, y se agrega –además- una gráfica que facilita la lectura de los resultados. Donde se estime conveniente, se coloca un tercer recurso, que un tercer gráfico desagregado por tipo de informante.

Es importante que se tomen en cuenta los registros presentados en el anexo 2, pues para la lectura y análisis de los datos de esta sección, es necesario tener la claridad sobre que informantes responden cada pregunta.

Finalmente, indicar que para el procesamiento de los datos, se trabajó con dos programas informáticos: SPSS, por una parte, en tanto estimación de frecuencias en las respuestas, y Excel, para la elaboración de tablas y gráficos.

I. Breve Caracterización de la Muestra

1.1 Distribución por Sexo

Del total de la muestra (93 personas), sesenta y una (61) son mujeres, y treinta y dos hombres, correspondientes a un 65,6% y 34,4% respectivamente.

Tabla 1: distribución por sexo de la muestra		
Sexo	Frecuencia	Porcentaje válido
Femenino	61	65,6 %
Masculino	32	34,4 %
Total	93	100,0 %

1.2 Rango de edad

El intervalo de edad que posee mayor concentración entre los/as encuestados/as es el de 30 a 44 años, con un porcentaje de 37,3%, (34 personas de 93); le sigue el rango de 45 a 54 años, con el 24,2% (22 personas), por lo cual, solo 8,8% posee menos de 30 (8 personas) y 9,9% 64 años y más. Dos personas no completaron el dato de edad del cuestionario¹¹⁰.

Tabla 2: Rango de edad de la muestra			
Rango de edad		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	18 - 29 años	8	8,8 %
	30 - 44 años	34	37,4 %
	45 - 54 años	22	24,2 %
	55 - 64 años	18	19,8 %
	64 y más años	9	9,9 %
	Total	91	100 %
Perdidos		2	
Total		93	

¹¹⁰ Cuando se desagregaron los datos de rangos edad por sexo, fue posible visualizar que independiente del sexo de los/as encuestados/as, los casos tienden a concentrarse de igual forma en el intervalo 30 a 44 años, y sucede algo similar para el intervalo con menor cantidad de casos que es el de 18 a 29 años, por lo cual, la muestra se comporta casi equivalente a la distribución general, y en ese sentido no se consideró relevante colocar este cuadro, en tanto redundancia de información.

1.3 Nivel de Escolaridad.

Del total de los/as encuestados, el 59,8% posee estudios universitarios, 27,6% educación media, 12,6% educación básica, y solo seis personas (10%) no completaron la información sobre este dato.

En términos generales, no se evidenció en ningún caso analfabetismo, por el contrario, un alto nivel en total de años de escolaridad.

Tabla 4: Rango de escolaridad			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Educación Básica	11	12,6 %
	Educación Media	24	27,6 %
	Educación Universitaria	52	59,8 %
	Total	87	10%
Perdidos	Total	6	
Total		93	

Al desagregar estos datos de escolaridad por edad en la tabla nro. 5, se observa que del total de los hombres encuestados, el 71% posee estudios universitarios, frente al 53,6% en el caso de las mujeres.

Esta relación se invierte para el caso de educación media y básica, pues aquí, son las mujeres la que concentran este rango, siendo que 32,1% de las mujeres encuestadas tienen educación media y 14,3% educación básica, mientras los hombres en un 12,6% tienen educación básica y 27,6% educación media.

Tabla 5: Datos sobre nivel de escolaridad según sexo			
Sexo	Nivel Educacional		
	Ed. Básica	Ed. Media	Ed. Universitaria
Femenino	14,3%	32,1%	53,6%
Masculino	9,7%	19,4%	71%
Total	12,6%	27,6%	59,8%

II. Resultados de Investigación: por preguntas del cuestionario

- **Pregunta 1:** ¿Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre los vecinos del barrio o localidad a la llegada del Programa?

Del total de los encuestados/as, 73,6% percibía que al momento de la implementación del Programa Más Territorio, las relaciones de convivencia entre los/as vecinos/as del barrio o localidad eran “muy lejanas” o “lejanas” (55,2%, 18,4%, respectivamente). Tan sólo un 3,4% las percibe como muy cercana y un 23% “cercanas”.

Tabla 6: Percepción sobre las relaciones de convivencia entre vecinos/as del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy cercanas	3	3,4 %
	Cercanas	20	23 %
	Lejanas	48	55,2 %
	Muy lejanas	16	18,4 %
	Total	87	100 %
Perdidos		6	
Total		93	

Ahora, al desagregar los datos sobre la percepción de las relaciones de convivencia entre vecinos/as (tabla 7), a la llegada del programa en sus territorios, según tipo de informante clave, se observó una variación entre las respuestas de un grupo respecto a otro.

Específicamente, para los/as técnicos/as del Fosis, en ningún caso se percibía que eran “muy cercanas”, las respuestas se concentraron en que son “cercanas” (31,8%) o “lejanas” en un 59,1%.

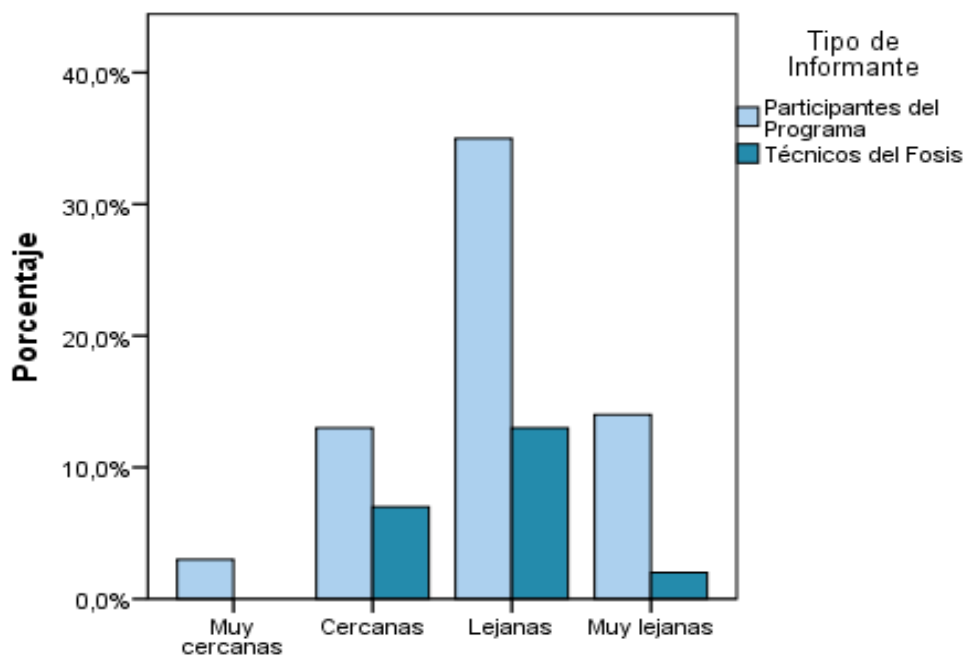
Para los/as participantes, en un 4,6% eran “muy cercana”, baja en comparación con los/as técnicos en la opción “cercanas”, a un 20%, y se concentra en “lejanas” (53,8%) y “muy lejanas” (21,5%).

Tabla 7: Percepción sobre las relaciones de convivencia entre vecinos/as del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio, según tipo de informante clave.		
Alternativas	Tipo de Informante	
	Participantes del Programa	Técnicos/as del Fosis
Muy cercanas	4,6%	
Cercanas	20%	31,8%
Lejanas	53,8%	59,1%
Muy lejanas	21,5%	9,1%
Total	99,9%	100%

A modo de completar la tabla nro. 7, se presenta el gráfico de barras siguiente.

Gráfica 1:

Percepción sobre las relaciones de convivencia entre vecinos/as del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio, según tipo de informante clave.



- **Pregunta 2:** ¿Recuerda cómo percibía usted las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?

Del total de la muestra: en un 83,2% los/as encuestados/as perciben que las relaciones de convivencia entre las organizaciones del barrio o localidad, a la llegada del Programa Más Territorio, eran “lejanas” y “muy lejanas” (58,6%, 24,1%, respectivamente). Solo 2,3% percibe que eran “cercanas”

Al momento de evaluar la percepción sobre las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias a la llegada del Programa Más Territorio, según tipo de informante, en ambos grupos es mayoritario la afirmación de “lejanas” y “muy lejanas”.

Tabla 8: Percepción de las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy cercanas	2	2,3 %
	Cercanas	13	14,9 %
	Lejanas	51	58,6 %
	Muy lejanas	21	24,1 %
	Total	87	100 %
Perdidos	-	6	
Total		93	

Donde se observa una leve -pero significativa- variación, es del total de personas que responden que las relaciones eran “cercanas”, siendo mayoritariamente los/as participantes las que lo afirman (tabla 9).

Tabla 9: Percepción de las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Muy cercanas	Cercanas	Lejanas	Muy lejanas
Participantes del Programa	1,5%	16,9%	55,4%	26,2%
Técnicos del Fosis	4,5%	9,1%	68,2%	18,2%
Total (promedios generales)	2,3%	14,9%	58,6%	24,1%

- **Pregunta 3:** en comparación con otras zonas de su comuna, ¿cómo percibía usted que era la integración del barrio o localidad con su comuna, a la llegada del Programa?

El 71,6% de los/as encuestados/as percibe que a la llegada de Programa Más Territorio, su barrio o localidad estaba “menos integrado” que otras zonas de la comuna. Sólo un 8,6% consideraba que su zona se encontraba más integrada que otras a la llegada del Programa.

Tabla 10: Percepción sobre la integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna, al momento de la llegada del Programa.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Más integrado que las otras zonas	7	8,6 %
	Igual de integrado	16	19,8 %
	Menos integrado	58	71,6 %
	Total	81	100 %
Perdidos	-	12	
Total		93	

Estos datos, según tipo de informante se comportan de la siguiente forma:

Tabla 11: Percepción sobre la integración del barrio o localidad, respecto a otras zonas de la comuna, al momento de la llegada del Programa, según tipo de informante			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Más integrado que las otras zonas	Igual de integrado	Menos integrado
Participantes del Programa	5,0%	16,7%	78,3%
Técnicos del Fosis	19,0%	28,6%	52,4%
Total/promedios generales	8,6%	19,8%	71,6%

De la tabla nro. 11, es posible visualizar según tipo de informante, que los promedios generales en las respuestas a esta pregunta (13), tienen algunos matices importantes.

Solo para el 5% de los/as participantes del programa Más Territorio, su barrio o localidad estaba al momento de su implementación, “más integrado” a otras zonas de la comuna, para el 16,8% era “igual de integrado” pero para la mayoría (78%) su barrio o localidad esta “menos integrado”.

Mientras, en el grupo de técnicos/as del Fosis, el barrio o localidad donde se instaló el programa, estaba en un 19 % “más integrado” a otras zonas de la comuna, en un 28,6 % era “igual de integrado” y para el resto (52,4%) estaba “menos integrado”.

- **Pregunta 4:** De acuerdo a su percepción, las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias que existían entre el barrio o localidad, a la llegada del Programa, fueron un factor: facilitador, obstaculizador o neutro.

Frente a la posibilidad de considerar las relaciones de convivencia entre las organizaciones comunitarias como un factor facilitador, neutro u obstaculizador de la implementación del Programa Más Territorio, el 47% los/as encuestados/as respondieron que si fueron un factor facilitador, mientras el 40% señaló que no influyeron y un 12% percibía que obstaculizaron la implementación.

Tabla 12: Percepción de las relaciones de convivencia respecto a si fueron un factor facilitador, neutro u obstaculizador en la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Facilitador de la implementación del Programa	40	47,1 %
	No influyó en la implementación del Programa	34	40,0 %
	Obstaculizó la implementación del Programa	11	12,9 %
	Total	85	100 %
Perdidos	Sistema	8	
Total		93	

En cuanto a los resultados por tipo de informante, dan cuenta de que es para el grupo de participantes donde en mayor medida se percibía que las relaciones de convivencia entre los/as vecinos/as de los territorios fue un factor facilitador en la puesta en marcha del programa (50%), también en este grupo, en un 40% se opinó que no influyeron (40,65) y en menor medida que fueron un obstáculo (9,4%).

En cambio, para el grupo de técnicos/as del Fosis, las cifras tienden a equipararse en cierta medida, ya que el 38% de los/as profesionales encuestados/as consideraron que las relaciones de convivencia que existían entre vecinos/as en los barrios y localidades fue un factor facilitador de su implementación: la misma respondió que fueron un factor neutro y asciende a un 23,8% los/as que reconocen de este grupo, que tales relaciones fueron un obstaculizador del proceso.

Tabla 13: Percepción de las relaciones de convivencia respecto a si fueron un factor facilitador, neutro u obstaculizador en la implementación del Programa Más Territorio.			
Tipo de Informante	Facilitador de la Implementación	No influyó en la implementación	Obstaculizó la implementación
Participantes del Programa	50,0%	40,6%	9,4%
Técnicos del Fosis	38,1%	38,1%	23,8%
Total	47,1%	40,0%	12,9%

- **Pregunta 5:** ¿En qué medida el trabajo en redes del programa ha sido un factor clave en promover la integración de su barrio o localidad respecto a la comuna?

El 52% de los/as encuestados/as, respondió que ha si “relevante” el trabajo de redes que se desarrolla en el marco del Programa Más Territorio, como factor que favorece la integración del barrio o localidad a la comuna, el 52,9% opinó que “ha sido muy relevante” en esta tarea y tan sólo 10% percibía que el trabajo en redes “no ha influido”.

Tabla 14: Percepción sobre el trabajo en redes, en tanto factor clave en promover la integración del barrio o localidad respecto a la comuna.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Ha sido muy relevante	32	36,8 %
	Relevante	46	52,9 %
	No ha influido	9	10,3 %
	Total	87	100 %
Perdidos	-	6	
Total		93	

En cuanto a las respuestas por tipo de informante clave, se observa una variación significativas. Para el 43,1% de los/as participantes del programa el trabajo en redes fue un factor “muy relevante” en favorecer la integración del barrio y localidad, para el 53,8% fue “relevante” y solo para el 3,1% “no ha influido”.

Mientras, en el grupo de técnicos/as del Fosis, el 31,8% opino que el trabajo en redes “no ha influido” como factor clave para la integración del territorio; 50% opinó que “relevante” y 18,2% piensa que “ha sido muy relevante”.

Tabla 15: Percepción sobre el trabajo en redes, en tanto factor clave en promover la integración del barrio o localidad respecto a la comuna, según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Ha sido muy relevante	Relevante	No ha influido
Participantes del Programa	43,1%	53,8%	3,1%
Técnicos del Fosis	18,2%	50 %	31,8%
Total	36,8%	52,9%	10,3%

- **Pregunta 6:** de las proposiciones que se presentan a continuación seleccione la que mejor se ajusta a la realidad del barrio o localidad donde se ejecuta el Programa Más Territorio, por lo cual fue seleccionado.

De total de la muestra, 46 personas no respondieron a la pregunta, lo que presupone desinformación respecto al punto consultado.

De las que sí lo hicieron, en el 57,4% de los casos, la opinión se concentra en la consideración de que dichos territorios fueron seleccionados por “otros factores”, distintos a la ubicación en la comuna y la historia e identidad común.

Tabla 16: Idea fuerza que resume la definición de territorio de los/as encuestados/as del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Mi territorio fue seleccionado principalmente por representar una historia y una identidad común	15	31,9%
	Mi territorio fue seleccionado principalmente por su ubicación en la comuna	5	10,6%
	Mi territorio fue seleccionado por otros factores	27	57,4%
	Total	47	100%
Perdidos	-	46	
Total		93	

Al revisar los respuestas según los/as tipos de informantes, ninguna de las opciones se muestra homogénea en sus resultados.

De total de personas que responden “Mi territorio fue seleccionado principalmente por representar una historia y una identidad común”: el 42,3% fueron del grupo de beneficiarios/as del programa, mientras solo el 19% de los que responde esta opción son técnicos/as del Fosis.

Esta relación se observa a la inversa en la opción “Mi territorio fue seleccionado por otros factores”, donde el 71% de las personas que eligen esta respuesta son técnicos/as de Fosis.

Tabla 17: Proposición que resume la definición de territorio de los/as encuestados/as del Programa Más Territorio, según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Mi territorio fue seleccionado principalmente por representar una historia y una identidad común	Mi territorio fue seleccionado principalmente por su ubicación en la comuna	Mi territorio fue seleccionado por otros factores
Participantes del Programa	42,3%	11,5%	46,2%
Técnicos del Fosis	19,0%	9,5%	71,4%
Total (promedio general)	31,9%	10,6%	57,4%

En cuanto a la alternativa por “otros factores”, el cuestionario permitió que cada persona escribiera cuales otros; de lo cual, se obtuvo la siguiente lista de comentarios, que citan textualmente:

1. Formaba parte de un programa de descentralización que llevaba a cabo el ejecutor
2. Por vulnerabilidad
3. Corresponde a una priorización de conectar
4. Etnia, cultura, territorio
5. Por ser parte de una comuna con gestión crítica
6. Por la historia que tiene la José María Caro
7. Por el grupo de habitantes
8. Nivel de vulnerabilidad y dependencia del Fondo común del municipio de Vicuña.
9. El guindo alto es vecino con el pueblo de Sota, el cual tiene su historia
10. Territorio seleccionado con criterio del ejecutor
11. Número de habitantes y problemas ambientales en el territorio.

Aquí, señalar que pese a que el 57,4% de la muestra que sí respondió a la pregunta (unas 27 personas de las 47 que respondieron) tuvo la opción de señalar que otros factores pudieron haber influido en la selección del territorio, solo diez personas completaron el campo, con el listado de comentarios presentados.

- **Pregunta 7:** De acuerdo a su experiencia en el proceso de implementación del programa, ¿quién o quiénes deberían seleccionar los barrios y localidades para su ejecución?

Todos los/as encuestados/as identificaron que el Fosis es un actor importante en la selección de los territorios (barrios y localidades); donde se produce una diferencia es en la identificación del nivel de Fosis (nacional y/o regional) respecto al involucramiento en el proceso.

De las siete opciones dadas como alternativas ante la pregunta, las tres que concentran la mayoría de las selecciones fueron: Fosis regional con el Municipio (32,6%); todos los actores (21,7%), y el Fosis regional con el Municipio (20,7%).

Tabla 19: Actores/as participantes del proceso de focalización territorial del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Fosis central y Fosis regional	2	2,2 %
	Fosis regional y el municipio	30	32,6 %
	Fosis central y el municipio	2	2,2 %
	Fosis central, Fosis regional, municipio	19	20,7 %
	Solo el municipio	3	3,3 %
	Fosis regional y org. comunitarias	16	17,4 %
	Todos los actores descritos	20	21,7 %
	Total	92	100 %
Perdidos	-	1	
Total		93	

Ahora, al revisar los datos por tipo de informante clave (tabla nro. 20) ocurre algo interesante: para el 26,2% del grupo de participantes o beneficiarios/as del programa, la primera opción estuvo en incorporar a todos los actores en el proceso de selección de los territorios (Fosis nacional, Fosis regional, Municipio y organizaciones comunitarias), en segundo lugar aparece el Fosis regional y el Municipio (24,6%) muy de cerca del tercer

puesto, que estuvo en Fosis regional con las organizaciones comunitarias de la Comuna (23,1%). .

Mientras en el grupo de técnicos/as del Fosis, el 51,9% consideró que la focalización debe ser una acción del Fosis Regional con el Municipio y como segunda opción se amplía el criterio (25,9%) al Fosis Nacional, nuevamente con el Fosis regional y el Municipio.

Tabla 20: Actores/as participantes del proceso de focalización territorial del Programa Más Territorio, según tipo de informante.			
Alternativas	Tipo de Informante		Total
	Participantes	Técnicos/as	
Fosis central y Fosis regional	1,5%	3,7%	2,2%
Fosis regional y Municipio	24,6%	51,9%	32,6%
Fosis central y el Municipio	3,1%		2,2%
Fosis central, Fosis regional y Municipio	18,5%	25,9%	20,7%
Solo el Municipio	3,1%	3,7%	3,3%
Fosis regional con las org. comunitarias	23,1%	3,7%	17,4%
Todos los actores descritos	26,2%	11,1%	21,7%
Total	100 %	100 %	100 %

- **Pregunta 8:** ¿Considera que la metodología de selección de su territorio tiene influencia en el éxito del programa?

Del total de los/as encuestados/as, 45,9% considera que la metodología que se emplea para la seleccionar los territorios del Programa “influye fuertemente” en el éxito de su implementación; el 43,9% opinó que solo “influye”, mientras un 10,8% dijo que es irrelevante o que “no influye”.

Tabla 21: Percepción sobre la influencia de la metodológica de selección del territorio del programa en el éxito de su implementación.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Influye fuertemente	32	43,2 %
	Influye	34	45,9 %
	No influye	8	10,8 %
	Total	74	100 %
Perdidos	-	19	
Total		93	

Al revisar los datos por tipo de informante clave en este punto, no se observaron mayores diferencias respecto al resultado global de la muestra.

Tabla 22: Percepción sobre la influencia de la metodológica de selección del territorio del programa, en el éxito de su implementación según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativa		
	Influye fuertemente	Influye	No influye
Participantes del Programa	42,6%	46,8%	10,6%
Técnicos del Fosis	44,4%	44,4%	11,1%
Total	43,2%	45,9%	10,8%

- **Pregunta 9:** Señale qué tan de acuerdo esta con la siguiente frase: “La incorporación del gobierno local es clave en el éxito de la implementación del programa”

Del total de los casos, 45,1% manifestó estar “muy de acuerdo” en que la participación del gobierno local es un factor clave para el éxito de la implementación del Programa Más territorio, el 38,5% dijo estar “de acuerdo” con esta idea; mientras el 11% señaló esta desacuerdo y solo el 5,5% dijo esta “muy en desacuerdo”.

Tabla 23: Percepción sobre la relevancia de la participación del gobierno local en la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy de acuerdo	41	45,1 %
	De acuerdo	35	38,5 %
	Desacuerdo	10	11 %
	Muy en desacuerdo	5	5,5 %
	Total	91	100 %
Perdidos	-	2	
Total		93	

Al desagregar las respuestas por tipo de informantes, no se observa variaciones sustantivas en los resultados globales de la muestra. Y esto, aún cuando son en su mayoría los/as técnicos/as del Fosis quienes están en un 55,6% “muy de acuerdo” en que el

gobierno local es un factor de éxito para la implementación de la intervención, frente al 40,6% que señaló esta alternativa en el grupo de participantes del programa..

Tabla 24: Percepción sobre la relevancia de la participación del gobierno local en la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Total			
	Muy de acuerdo	De acuerdo	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
Participantes del Programa	40,6%	39,1%	12,5%	7,8%
Técnicos del Fosis	55,6%	37,0%	7,4%	
Total (promedios generales)	45,1%	38,5%	11,0%	5,5%

- **Pregunta 10:** Seleccione dos conceptos que explican los principales aportes del Gobierno Local (municipalidad) en la implementación del programa.

De las diez alternativas proporcionadas como posibles respuestas ante la pregunta, sobre los aportes del gobierno local cuando participa de la implementación del programa Más Territorio, las primeras tres opciones seleccionadas fueron: con un 20%, sostenibilidad; Redes con un 19,6%, y Coordinación con 19,0% del total de los/as encuestados/as

Tabla 25: Selección de conceptos que explican los aportes del gobierno local en la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Asociatividad	8	4,5 %
	Confianza	15	8,4 %
	Coordinación	35	19,6 %
	Formalidad	13	7,3 %
	Gobernabilidad	14	7,8 %
	Gobernanza	13	7,3 %
	Pertinencia	7	3,9 %
	Politización	3	1,7 %
	Redes	34	19 %
	Sostenibilidad	37	20,7 %
	Total	179	100 %
Perdidos	-	7	
Total		186	

Respecto a las respuestas por tipo de informante clave para esta pregunta, se observaron algunas variaciones. Para los participantes del programa, las palabras con mayor reiteración fueron: Confianza (93,3%), Redes (82,4%) y Formalidad (76,9%). En

cuanto a los/as técnicos/as del Fosis, las palabras con mayor reiteración fueron: Gobernanza (61,5%), Sostenibilidad (45,9%) y Asociatividad (37,5%).

Tabla 26: Selección de conceptos que explican los aportes del gobierno local en la implementación de programa según tipo de informante		
Alternativas	Total	
	Participantes del Programa	Técnicos/as del Fosis
Asociatividad	62,5%	37,5%
Confianza	93,3%	6,7%
Coordinación	68,6%	31,4%
Formalidad	76,9%	23,1%
Gobernabilidad	71,4%	28,6%
Gobernanza	38,5%	61,5%
Pertinencia	71,4%	28,6%
Politización	66,7%	33,3%
Redes	82,4%	17,6%
Sostenibilidad	54,1%	45,9%
Total	68,7%	31,3%

- **Pregunta 11:** para la implementación del programa: la coordinación entre actores de distintos tipos y niveles en su territorio fue:

Del total de los/as encuestados/as que responden a la pregunta por cómo ha sido la coordinación entre distintos actores a partir de la implementación del Programa Más Territorio, el 57,1% respondió que esta ha sido “estrecha”, el 8,3% dijo “muy estrecha”, mientras el 26,2% opina que ha sido “indiferente” y un 8,3% que “no ha existido”.

Tabla 27: Percepción la coordinación entre distintos actores, a partir de la implementación del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy estrecha	7	8,3 %
	Estrecha	48	57,1 %
	Indiferente	22	26,2 %
	No ha existido	7	8,3 %
	Total	84	100 %
Perdidos	-	9	
Total		93	

Cuando se revisan los datos por tipo de informantes, se obtienen los siguientes resultados: para el 85,7% de los/as profesionales del Fosis, se percibe que la coordinación entre distintos actores en los territorios ha sido “estrecha”, mientras la opinión está más

dividida entre los/as participantes del Programa, que en un 47,6 % comparten esta opinión, pero un 30,2% responde que ha sido “indiferente”.

Tabla 28: Percepción la coordinación entre distintos actores, a partir de la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Muy estrecha	Estrecha	Indiferente	No ha existido
Participantes del Programa	11,1%	47,6%	30,2%	11,1%
Técnicos/as del Fosis		85,7%	14,3%	
Total (promedios generales)	8,3%	57,1%	26,2%	8,3%

- **Pregunta 12:** Seleccione los dos conceptos que explican los principales aportes del trabajo en redes en la implementación del programa

De las diez opciones proporcionada como alternativas de respuestas a la pregunta, los principales aportes del trabajo de redes en la implementación del Programa Más Territorio fueron para el 32,5% de los encuestados/as, la “coordinación”, para el 12,8% la “asociatividad” y la “confianza” y “sostenibilidad” con un 11,1% en ambos casos.

Tabla 29: Percepción sobre los conceptos que explican los principales aportes al trabajo en redes en la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Asociatividad	15	12,8 %
	Confianza	13	11,1 %
	Coordinación	38	32,5 %
	Formalidad	12	10,3 %
	Gobernabilidad	2	1,7 %
	Gobernanza	3	2,6 %
	Pertinencia	8	6,8 %
	Politización	1	0,9 %
	Redes	12	10,3 %
	Sostenibilidad	13	11,1 %
	Total	117	100 %
Perdidos	Sistema	69	
Total		186	

En cuanto a los datos por tipo de informante clave, el 100% de los técnicos/as del Fosis, seleccionaron la “gobernanza” y la “politización” como conceptos que dan cuenta

de los principales aportes del trabajo en redes en la implementación del Programa, en tercer lugar, aparecen las redes propiamente tal, con un 66,7%.

Respecto a los/as participantes del Programa Más Territorio, el 75% seleccionó la Formalidad, 69,2% la confianza, y 62,5% la Pertinencia (62,5%).

Tabla 30: Percepción sobre los conceptos que explican los principales aportes al trabajo en redes en la implementación del Programa Más Territorio según informante		
Alternativas	Tipo de Informante	
	Participantes del Programa	Técnicos/as del Fosis
Asociatividad	53,3%	46,7%
Confianza	69,2%	30,8%
Coordinación	55,3%	44,7%
Formalidad	75,0%	25,0%
Gobernabilidad	50,0%	50,0%
Gobernanza		100 %
Pertinencia	62,5%	37,5%
Politización		100 %
Redes	33,3%	66,7%
Sostenibilidad	53,8%	46,2%
Total	54,7%	45,3%

- **Pregunta 13:** ¿Recuerda usted si al comienzo del Programa Más Territorio existía un proyecto local común entre los actores locales?.

Ante la pregunta por la existencia de un “proyecto local común” en los territorios, al momento de la implementación del Programa, de total de los encuestados/as el 74,4% respondió que “no había proyecto común”, el 18,6% dijo que “sí, a nivel de demanda”, 3,5% que “sí, en diseño” y solo un 3,5% más, señaló que “sí, en desarrollo”.

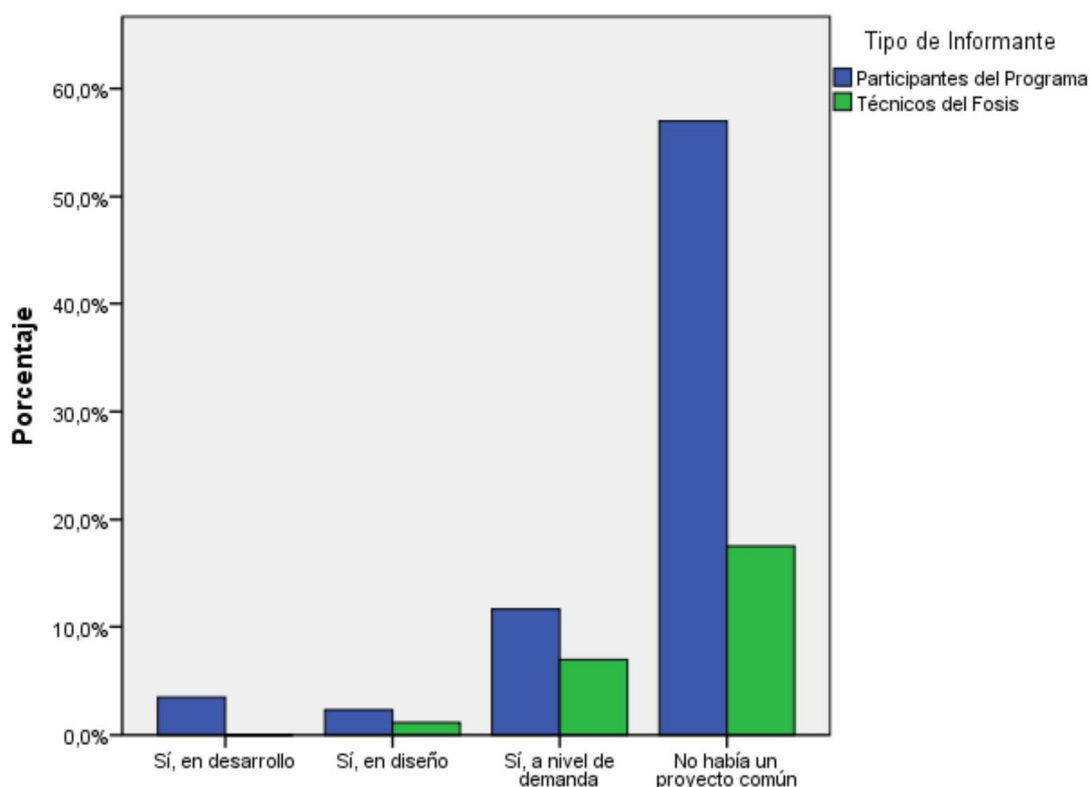
Tabla 31: Identificación de existencia – o no- de un proyecto local común entre los actores locales a la llegada del Programa Más Territorio en los barrios y localidades.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Sí, en desarrollo	3	3,5 %
	Sí, en diseño	3	3,5 %
	Sí, a nivel de demanda	16	18,6 %
	No había un proyecto común	64	74,4 %
	Total	86	100 %
Perdidos	Sistema	7	
Total		93	

En términos generales, cuando se desagregan los datos por tipo de informante, no se observan mayores variaciones a los resultados generales de la pregunta: tanto profesionales del Fosis (en un 68,2%), como los/as participantes del programa (76,6%), eligen la opción “no había proyecto común” mayoritaria, y contundentemente.

Tabla 32: Identificación de existencia – o no- de un proyecto local común entre los actores locales a la llegada del Programa Más Territorio en los barrios y localidades

Tipo de Informante	Alternativas			
	Sí, en desarrollo	Sí, en diseño	Sí, a nivel de demanda	No había un proyecto común
Participantes del Programa	4,7%	3,1%	15,6%	76,6%
Técnicos/as del Fosis		4,5%	27,3%	68,2%
Total (promedios generales)	3,5%	3,5%	18,6%	74,4%

Gráfica 3:
Reconocimiento de Proyecto local común, según tipo de informante



- **Pregunta 14:** El rol del gestor de redes en facilitar las relaciones entre los/as dirigentes/as y los/as representantes de las instituciones de la comuna ha sido:

Ante la pregunta por el rol de los/as gestores/as de redes del Programa Más Territorio, en facilitar las relaciones entre dirigentes/as del territorio (barrios y localidad) y entre estos/as y los/as representantes de las instituciones de la comuna, el 47,1% de los/as encuestados opinó que ha sido “muy valioso” el trabajo realizado en este ámbito, el 42,5% que el rol ha sido “valioso”, mientras el 10,3% opina que ha sido “irrelevante”.

Tabla 33: Percepción sobre rol del/a gestor/a de redes del Programa Más Territorio, en facilitar las relaciones entre los/as dirigentes/as de las institucionales a nivel comunal			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy valioso	41	47,1 %
	Valioso	37	42,5 %
	Irrelevante	9	10,3 %
	Total	87	100 %
Perdidos	Sistema	6	
Total		93	

Los datos desagregados por tipo de informante, presenta algunas variaciones significativas.

Del total de los/as participantes del Programa que respondieron a la pregunta, el 60% considera que el rol del gestor/a de redes ha sido “muy valioso” en facilitar las relaciones entre los/as dirigentes/as y las instituciones de la comuna, el 35,4% piensa que fue “valioso” y solo un 4,6% señaló este rol como “irrelevante”.

Mientras que en el grupo de técnicos/as del Fosis, el 27,3% opinó que este rol fue “irrelevante” en mejorar las relaciones entre los/as dirigentes/as los/as representantes de las instituciones; 63,6% opino que el rol fue “valioso” en esa tarea, y solo un 9,1% dijo que fue “muy valioso”.

Tabla 34: Percepción sobre rol del/a gestor/a de redes del Programa Más Territorio, en facilitar las relaciones entre los/as dirigentes/as y las institucionales a nivel comunal, según informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Muy valioso	Valioso	Irrelevante
Participantes del Programa	60%	35,4%	4,6%
Técnicos/as del Fosis	9,1%	63,6%	27,3%
Total	47,1%	42,5%	10,3%

- **Pregunta 15:** ¿Qué tan importante fue la coordinación entre distintos actores del territorio en la implementación del programa?

De la totalidad de los/as encuestados/as, el 60,9 % considera como “muy importante” la coordinación entre distintos actores del territorio en la implementación del Programa Más Territorio; 33,7% percibe que es “importante”, y solo un 5,4% opina que es “poco importantes”.

Tabla 35: Percepción sobre grado de importancia de la coordinación entre actores del territorio en la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy importante	56	60,9 %
	Importante	31	33,7 %
	Poco importante	5	5,4 %
	Total	92	100 %
Perdidos	Sistema	1	
Total		93	

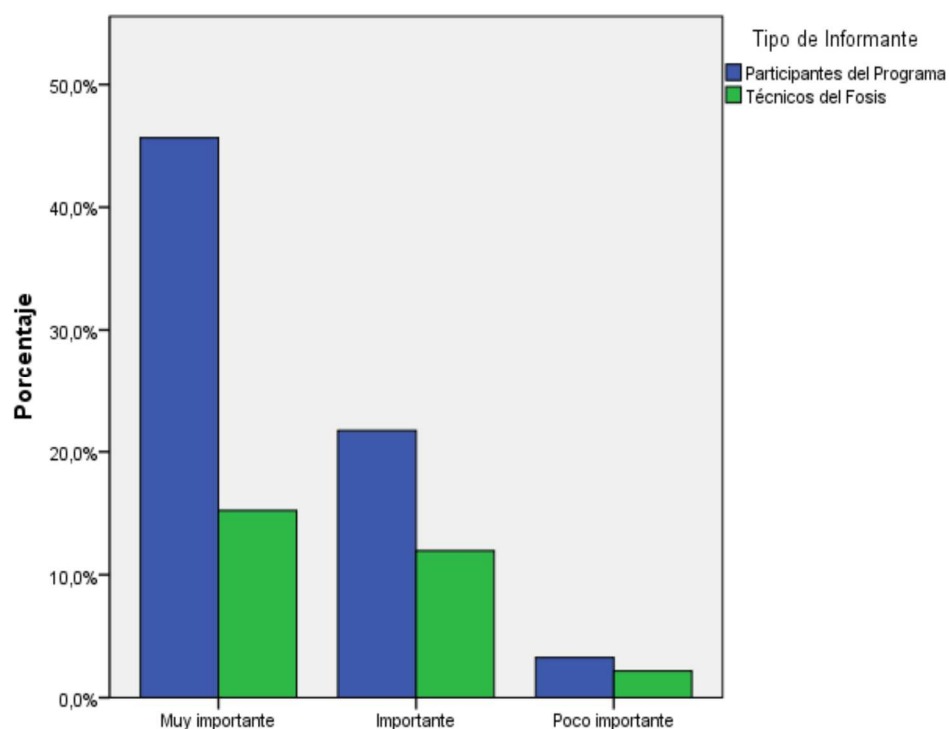
Estos datos, según tipo de informante, no registran variaciones significativas. En el grupo de participantes del programa, el 64,6% consideró que a la coordinación de actores como “muy importante” a la hora de implementar el Programa Más Territorio, el 30,8% opinó que es “importante” y solo el 4,6% que fue “poco importante”.

En cuando a los/as técnicos/as del Fosis, en un 51,9% opinó que las coordinaciones entre actores para la implementación del Programa, fue “muy importante”, el 40,7% dijo que fue “importante” y el 7,4% que fue “poco importante”.

Tabla 36: Percepción sobre grado de importancia de la coordinación entre actores del territorio en la implementación del Programa Más Territorio.

Tipo de Informante	Alternativas		
	Muy importante	Importante	Poco importante
Participantes del Programa	64,6%	30,8%	4,6%
Técnicos/as del Fosis	51,9%	40,7%	7,4%
Total	60,9%	33,7%	5,4%

Gráfica 4:
Importancia de la Coordinación entre actores para la implementación del Programa
Según tipo de informante



- **Pregunta 16:** ¿Qué tan innovador considera que es el Programa Más Territorio, respecto a otros programas sociales de gobierno?

Del total de los/as encuestados/as, cuando se le consulto si el Programa Más Territorio era innovador, respecto al resto de la oferta pública, el 54,3% opinó que es “muy innovador”, 42,4% dijo que es “innovador” y solo un 3,3% manifestó que es “poco innovador”.

Tabla 37: Percepción sobre el grado de innovación del programa más territorio, respecto a otros programas sociales.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy innovador	50	54,3 %
	Innovador	39	42,4 %
	Poco innovador	3	3,3 %
	Total	92	100 %
Perdidos	Sistema	1	
Total		93	

En términos generales, al desagregar los resultados de la pregunta 16 por tipo de informantes, no existen variaciones significativas respecto a los resultados globales.

Los participantes del Programa reconocen en mayor medida que este es “muy innovador” (50,8%) e “innovador” (46,2%); los/as técnicos/as del Fosis identificaron que es “muy innovador” en un 63 % ,e innovador en un 33,3%.

Tabla 38: Percepción sobre el grado de innovación del Programa Más Territorio, respecto a otros programas sociales, según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Muy innovador	Innovador	Poco innovador
Participantes del Programa	50,8%	46,2%	3,1%
Técnicos del Fosis	63,0%	33,3%	3,7%
Total (promedios generales)	54,3%	42,4%	3,3%

- **Pregunta 17:** Si considera que el Programa Más Territorio es muy innovador o innovador, mencione la principal innovación que usted identifica:

Considerando que las personas podían responder una o más ideas, se contabilizaron 89 innovaciones, que luego de ser sistematizadas y analizadas produjo la conclusión de que existen cinco líneas o ámbitos del programa donde hay “mas innovación”.

Estos ámbitos de innovación del programa son:

- (a) Una mirada de largo plazo (4,4%).
- (b) Participación sustantiva – deliberativa (40,4%).
- (c) Coordinación institucional y comunitaria (11,2%).
- (d) Capital Social (8,9%)
- (e) Metodología (43,8%)

Tabla 39: Resumen de respuesta sobre innovaciones identificadas en el Programa Más Territorio, ordenadas por categorías.	
a. Mirada de largo plazo <i>Correspondiente al 4,4% de las respuestas (4/89 innovaciones propuestas)</i>	
1)	Nos enseñó a mirar más allá a las necesidades de las demás organizaciones
2)	Mejora la calidad de vida entre los habitantes.
3)	Importancia de mejoramiento del sector para niños y adolescentes
4)	Permite la socialización de los participantes proyectado a una visión de futuro en la localidad
b. Participación sustantiva <i>Correspondiente al 40,4% de las respuestas (36/ 89 innovaciones propuestas)</i>	
5)	Apostar por las personas para la decisión de proyectos
6)	Considera la visión de los habitantes del territorio durante toda la implementación del programa y realizan la construcción en conjunto
7)	Decisión sobre lo deseado para la localidad
8)	Democratización sesiones, estrechar lazos con instituciones comunales
9)	Democratizador, comunitario y participación de los actores en las decisiones
10)	Devolver el poder de la decisión e incidir en los pobladores del territorio
11)	Forma de participación (democracia)
12)	Invierte política pública dando mayor poder de injerencia a los territorios
13)	La comunidad decide en qué se ejecutaría el Fondo
14)	Participación 'ciudadana'
15)	Participación ciudadana (como incidencia en las decisiones del territorio)
16)	Participación ciudadana tomando el control
17)	Participación de la comunidad
18)	Participación de los vecinos
19)	Participación de todas las organizaciones
20)	Participación efectiva de la ciudadanía en el diseño de soluciones a problemáticas locales y desarrollo de visión objetivo.
21)	Participación igualitaria actores formales e informales
22)	Participación plena de las organizaciones comunitarias que conocen la realidad social del territorio.
23)	Permite lógica deliberativa y participación continua.

24)	Reuniones con los vecinos
25)	Unir a los equipos existentes a trabajar en un bien común
26)	Planificación participativa
27)	Elaboración PLDS/Deliberación participativa/monitoreo comunitario
28)	Poder de decisión sobre el territorio
29)	Posibilidad de influir en la oferta programática para el territorio.
30)	Primera participación en el programa. Innovación a modo personal
31)	Proceso deliberativo para la inversión del gasto público en la localidad.
32)	Proceso deliberativo.
33)	Proceso democrático y solidario
34)	Que la gente tenga derecho a opinar sobre proyectos
35)	Que las personas toman un rol activo en la toma de decisiones.
36)	Reconocer el entorno y acoger opiniones de los involucrados
37)	Reúne a los vecinos y se toma en cuenta su opinión
38)	Tener capacidad de opinar y decidir sobre el proyecto
39)	Toman en cuenta a las organizaciones, pero no las políticas de participación
40)	Tomar en cuenta la opinión de la comunidad
41)	Tomar en cuenta la opinión y necesidades de los vecinos
42)	Tomar en cuenta las necesidades de la gente
c. Coordinación institucional y comunitaria	
<i>Correspondiente al 11,2% de las respuestas (10/ 89 innovaciones propuestas)</i>	
43)	Ayuda a la coordinación de los distintos actores en el territorio,
44)	Capacidad de articulación intersectorial de carácter inclusivo y participativo con la comunidad.
45)	Coordinación
46)	Coordinar actores institucionales para sustentabilidad y sostenibilidad de la PLDS
47)	La interrelación entre los actores del territorio y los actores locales (públicos y privados
48)	Lograr trabajar con la gente en unión
49)	Reencuentro entre organizaciones y democratización
50)	Reúne a todas las instituciones. Se trabaja en unión y organizados
51)	Reunir las instituciones
52)	Trabajar con vecinos e instituciones diversas
d. Capital Social: (re)conocimiento vecinal, comunitaria y confianza	
<i>Correspondiente al 8,9% de las respuestas (8/ 89 innovaciones propuestas)</i>	
53)	Conocerse más entre vecinos
54)	El hecho de reconocerse como directiva y aprender sobre diálogo entre vecinos en torno al pueblo
55)	Importancia del capital social y la relevancia sobre la toma de decisiones por parte de la comunidad
56)	Para compartir con los demás
57)	Permite conocer y mejorar el barrio a los vecinos
58)	Trabaja con más actores de la comunidad, que en otros programas; además permite conocer dirigentes vecinales y potenciar habilidades.
59)	Unión entre vecinos
d. Metodología del Programa	
<i>Correspondiente al 43,8% de las respuestas (39/ 89 innovaciones propuestas)</i>	
60)	Construcción del Plan de Desarrollo local y Comité Barrial

61)	Contar con metodología y conceptos claves
62)	Creación de un plan social de desarrollo local
63)	Da la oportunidad de trabajar en proyectos y decidir en que gastar fondos
64)	Desarrollo de territorios desde enfoque social y multiescalar (integralidad en la intervención).
65)	Ejecución directa en el territorio. Tiempo ejecución programa. Inserción equipo en territorio.
66)	Acercamiento con los diferentes organismos comunitarios
67)	El trabajo del Equipo en terreno. Se beneficia a la comunidad.
68)	El trabajo se realiza en el lugar a intervenir
69)	Realización de talleres informativos, implementa estrategias y líneas de acción con redes de apoyo locales.
70)	Focalización territorial.
71)	Inclusión del enfoque territorial y ejercicio efectivo (aunque en desarrollo) de la participación y la deliberación comunitaria.
72)	Innovador en el marco de las intervenciones que veía desarrollando Fosis, en cuanto a volver la mirada al territorio, con lógica que permite el acceso sólo por este componente y trabajar con personas que comparten un territorio común
73)	La realización de diagnóstico participativo y la elaboración del Plan Local de Desarrollo Social y fortalecer la gobernanza local
74)	Periodo de intervención, el responsable de la ejecución, "enfoque" territorial"
75)	Potenciar a los sectores de la localidad y les entrega herramientas para dialogar a nivel institucional (mesa local)
76)	Por la metodología de trabajo
77)	Primera vez que se realiza el programa
78)	Priorización de recursos y evaluación de alternativas
79)	Ejecuta Fosis.
80)	Que se ajuste a demandas sociales actuales para la comunidad
81)	Respetar todas las opiniones
82)	Trabaja para la gente
83)	Trabajar en el territorio, conocer in situ las principales necesidades del territorio.
84)	Trabajar en equipo con las poblaciones
85)	Trabajo comunal para el desarrollo de a misma
86)	Trabajo con ambas poblaciones y buen trato
87)	Trabajo con la comunidad después de vivir año sin tener nada en su comuna
88)	Trabajo con la comunidad en torno a sus problemáticas
89)	Trabajo dos poblaciones juntas

- **Pregunta 18:** ¿Considera que el aspecto que usted mencionó como innovación del Programa Más Territorio, ha sido determinante para su implementación?

Para el 93,2% de los/as encuestados/as la innovación que mencionaron en la pregunta nro. 17 del cuestionario, resultó un aspecto “determinante” en la implementación del Programa; para el 4,5% lo fue solo “medianamente” y el 2,·% respondía que “no fue determinante”.

Tabla 40: Grado de importancia que otorgan los encuestados/as al principal elemento de innovación que reconocen en el Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Sí, determinante	82	93,2 %
	Medianamente	4	4,5 %
	No fue determinante	2	2,3 %
	Total	88	100 %
Perdidos	Sistema	5	
Total		93	

Al desagregar los datos por tipo de informantes, no se reconoce diferencias significativas con los resultados globales de la pregunta.

Tabla 42: Grado de importancia que otorgan los encuestados/as al principal elemento de innovación que reconocen en el Programa Más Territorio según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Sí	Medianamente	No
Participantes del Programa	91,9%	6,5%	1,6%
Técnicos/as del Fosis	96,2%		3,8%
Total	93,2%	4,5%	2,3%

- **Pregunta 19:** respecto al Programa de Gobierno de Chile: ¿cuál de las siguientes frases representa de mejor manera su principal propuesta para la superación de la pobreza y la desigualdad?

Del total de encuestados/as, solo el 6,5% manifestó desconocer el Programa de Gobierno de Chile, para su período 2014 -2018.

El 53,3% seleccionó como proposición que mejor dice relación con el Programa de Gobierno de Chile, la frase: “c) todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, y que dónde vivimos no sea un obstáculo para ello”; en segundo lugar, con un 20,7%, la frase “a) todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, sin importar donde vivimos”.

En ambos casos, se observa una selección que la privilegia y visibiliza la variable territorial como elemento determinante para identificar la propuesta de gobierno en materia de pobreza y desigualdad.

Las alternativas seleccionadas en menor proporción fueron la “b”, con un 16,3% y la “d” con un 3,3%.

Tabla 43: Frases que representan de mejor manera las propuestas del Programa de Gobierno de Chile, para la superación de la pobreza y la desigualdad.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	a) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, sin importar donde vivimos	19	20,7 %
	b) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades	15	16,3 %
	c) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, y que donde vivimos no sea un obstáculo para ello	49	53,3 %
	d) Todos los chilenos debemos aumentar nuestros ingresos para salir de la pobreza	3	3,3 %
	e) No conozco lo que propone en esta materia el Programa de Gobierno de Chile	6	6,5 %
	Total	92	100
Perdidos	Sistema	1	

Según los tipos de informantes del Programa Más Territorio, no se observan mayores diferencias entre sus elecciones.

El 52,3 % del grupo de participantes, y el 55,6% de los técnicos/as, seleccionaron la frase “c” en primer lugar. La segunda opción por ambos grupos (18,5%, 25,9%, respectivamente), fue la frase “c”.

Y donde se concentró el desconocimiento del Programa de Gobierno, fue en el grupo de participantes.

Tabla 44: Frases que representan de mejor manera las propuestas del Programa de Gobierno de Chile, para la superación de la pobreza y la desigualdad, según tipo de informante.		
Alternativas	Tipo de Informante	
	Participantes	Técnicos
a) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, sin importar donde vivimos	18,5%	25,9%
b) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades	15,4%	18,5%
c) Todos los chilenos debemos tener las mismas oportunidades, y que donde vivimos no sea un obstáculo para ello	52,3%	55,6%
d) Todos los chilenos debemos aumentar nuestros ingresos para salir de la pobreza	4,6%	
e) No conozco lo que propone en esta materia el Programa de Gobierno de Chile	9,2%	
Total	100,0%	100%

- **Pregunta 20:** ¿En qué medida el Programa Más Territorio representa los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno en materia de superación de pobreza y desigualdad?

El 89,1% de total de los/as encuestados/as opinó que el Programa Más Territorio es “muy representativo” (32,6%) o “representativo” (56,5%) del Programa de Gobierno. Solo el 6,5% manifestó desconocer el Programa de Gobierno.

Tabla 45: Nivel de representatividad del programa más territorio, respecto a los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno en materia de pobreza y desigualdad			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Es muy representativo	30	32,6 %
	Representativo	52	56,5 %
	Poco representativo	2	2,2 %
	Nada representativo	2	2,2 %
	No conozco el Programa de Gobierno de Chile	6	6,5 %
	Total	92	100 %
Perdidos	-	1	
Total		93	

Para el caso de los técnicos/as del Fosis, es contundente la selección por una opción que vincula al Programa Más Territorio con el Programa de Gobierno, en tanto “muy representativo” (50%) o “representativo” (50%). En cuanto a ambos grupos, la preferencia es homogénea, empero, solo el grupo de participantes elige en un 15,6 % otras opciones.

Tabla 46: Nivel de representatividad del programa más territorio, respecto a los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno en materia de pobreza y desigualdad, según tipo de informante.		
Alternativas	Tipo de Informante	
	Participantes del Programa	Técnicos del Fosis
Es muy representativo	25,0%	50,0%
Representativo	59,4%	50,0%
Poco representativo	3,1%	
Nada representativo	3,1%	
No conozco el Programa de Gobierno de Chile	9,4%	
Total	100,0%	100%

- **Pregunta 21:** Si considera que el Programa Más Territorio es muy representativo o representativo del Programa de Gobierno, ¿percibe usted que esto fue un aspecto clave en facilitar su implementación?

Para el 60,5% de los/as encuestados/as que respondieron que el Programa Más Territorio es “muy representativo” o “representativo”, esta relación fue un factor fue “muy determinante” para la implementación del Programa.

Tabla 47: Influencia del nivel de representatividad del Programa Más Territorio, sobre su implementación.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Fue determinante	52	60,5 %
	Moderadamente determinante	28	32,6 %
	Indiferente	6	7,0 %
	Total	86	100 %
Perdidos	Sistema	7	
Total		93	

Los resultados por tipo de informante si tuvieron algunas variaciones por grupo: para el 67,2% de los/as participantes, el nivel de representatividad del Programa Más Territorio, respecto al Programa de Gobierno de Chile, fue “determinante” en su proceso de implementación.

Para los/as técnicos/as del Fosis, esta relación fue determinante en el 25,9% de los casos; pues el 46,4% opinó que fue “moderadamente determinante” y 7,1% “indiferente”.

Tabla 48: Influencia del nivel de representatividad del Programa Más Territorio, sobre su implementación, según tipo de informante.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Fue determinante	Moderadamente determinante	Indiferente
Participantes del Prog.	67,2%	25,9%	6,9%
Técnicos del Fosis	46,4%	46,4%	7,1%
Total	60,5%	32,6%	7,0%

- **Pregunta 22:** Considera Que la Convicción Institucional del FOSIS Para la Implementación del Programa Más Territorio fue:

Del total de los/as encuestados/as que respondieron a la pregunta por la convicción institucional del Fosis, respecto al proceso de implementación del Programa Más Territorio, el 77,4% opinó fue “muy buena” o “buena”. El 14,5 dijo que fue “regular”, y solo el 8,1% opinó que fue “insuficiente”.

Tabla 49: Percepción sobre la convicción institucional del Fosis para la implementación del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy buena	24	38,7 %
	Buena	24	38,7 %
	Regular	9	14,5 %
	Insuficiente	5	8,1 %
	Total	62	100,0
Perdidos	Sistema	31	
Total		93	

Ahora, al revisar los datos por tipo de informante, aún cuando la percepción sobre la convicción institucional mostrada por el Fosis en la implementación de Programa Más Territorio, se concentra en la alternativa “muy buena” y “buena” (52,9% de los/as participantes; 42,9% los/as técnicos/as) se observó que son los/as técnicos/as del Fosis, quienes perciben mayormente como “regular” (21,4%) o “insuficiente” dicha convicción.

Tabla 50: Percepción sobre la convicción institucional del Fosis para la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Muy buena	Buena	Regular	Insuficiente
Participantes del Programa	52,9%	35,3%	8,8%	2,9%
Técnicos del Fosis	21,4%	42,9%	21,4%	14,3%
Total (promedios generales)	38,7%	38,7%	14,5%	8,1%

- **Pregunta 23:** La capacidad institucional que demostró el Fosis para la implementación del Programa Más Territorio fue:

De la totalidad de los/as encuestados/as, el 79,1% respondió favorablemente a la pregunta por cómo fue la capacidad institucional demostrada por el Fosis en la implementación del Programa Más Territorio,.

Específicamente: el 32,3 % opinó que fue “muy buena”, un 46,8% dijo que fue “buena”; solo el 12,9% de los casos dijo que fue “regular”, y un 8,1% manifestó que fue “insuficiente”

Tabla 51: Percepción sobre la capacidad institucional demostrada por el Fosis para la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy buena	20	32,3 %
	Buena	29	46,8 %
	Regular	8	12,9 %
	Insuficiente	5	8,1 %
	Total	62	100 %
Perdidos	Sistema	31	
Total		93	

Al igual que en la pregunta anterior (nro. 22, que refería a la Convicción Institucional demostrada por el Fosis en la implementación del Programa), se observaron algunas variaciones en las respuestas según tipo de informantes.

Si bien es contundente la valoración positiva de los/as participantes sobre la capacidad institucional demostrada por el Fosis para la puesta en marcha del Programa, en tanto el 52,9% opinó que fue “muy buena”, y el 38,2% que fue “buena”; en el grupo de técnicos/as el 57,1% opinó que fue “buena”, empero, un 25% señaló que fue “regular” y el 10,7% optó por la alternativa “insuficiente”.

Tabla 52: Percepción sobre la capacidad institucional demostrada por el Fosis para la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Muy buena	Buena	Regular	Insuficiente
Participantes del Programa	52,9%	38,2%	2,9%	5,9%
Técnicos del Fosis	7,1%	57,1%	25,0%	10,7%
Total	32,3%	46,8%	12,9%	8,1%

- **Pregunta 24:** Si considera que el Fosis mostró una regular o insuficiente capacidad institucional para la implementación del programa, mencione el principal aspecto que debería fortalecer o mejorar

Del 21% del total de los/as encuestados/as que respondieron que la capacidad de la institución fue “regular” o “insuficiente”, donde se entiende que la mayoría de los casos estaba integrado por los/as técnicos/as del Fosis, se contabilizaron 26 propuestas de mejora.

Estas (propuestas), luego de ser sistematizadas y analizadas, produjeron cinco ámbitos de mejoraras en la capacidad institucional del Fosis, respecto a la implementación y ejecución del Programa Más Territorio, que son:

- Recursos (9%)
- Comunicación (15,1%)
- Coordinación (27,2%)
- Estructura y Roles (24,2%)
- Otras (24,2%)

Tabla 53: Resumen de propuestas de mejoras y aspectos a fortalecer por el Fosis, para incrementar su capacidad institucional.

a.	Recursos <i>Corresponde al 9% (3 de 33 propuestas de mejoras)</i>
1)	Aumento en la inversión en el territorio ya que el que dispone es insuficiente ante las demandas del Barrio
2)	Disponibilidad de recursos para el desarrollo adecuado del programa
3)	Más recursos
b.	Comunicación <i>Corresponde al 15,1% (5 de 33 propuestas de mejoras)</i>
4)	Comunicación, información clara y en el momento preciso.
5)	Mejorar los canales de comunicación formal
6)	Unificar un lenguaje con mirada territorial.
7)	La comunicación de la gestora de redes
8)	Apoyo constante con el equipo de Barrio
c.	Coordinación <i>Corresponde al 27,2% (9 de 33 propuestas de mejoras)</i>
9)	Coordinación con otros programas, coordinación metodológica.
10)	Coordinación entre aspectos administrativos, legales y financieros
11)	Adecuación de procedimientos y procesos institucionales
12)	Coordinación regional/nivel central.
13)	Relación entre las instituciones: debió ser sólida y constante
14)	La coordinación entre las instituciones, y Fosis y el ejecutor
15)	Mejorar la coordinación
16)	Trabajo mancomunado entre servicios públicos
17)	Fosis debe ser un facilitador en la coordinador de acuerdos adquiridos con el Municipio.
d.	Estructura y Roles <i>Corresponde al 24,2% (8 de 33 propuestas de mejoras)</i>
18)	Fortalecer al encargado de gestión territorial.
19)	Fortalecer la gestión redes
20)	Integrar al gestor de redes a instancias de socialización con otras instituciones
21)	Óptima gestión y seguimiento a tareas a realizar.
22)	Una encargada con más dedicación al programa
23)	Mejorar las contrataciones de los profesionales
24)	Mejorar el trabajo de gestora de redes
25)	Procesos internos para agilizar decisiones
e.	Otras <i>Corresponde al 24,2% (8 de 33 propuestas de mejoras)</i>
26)	Está mal enfocada la pregunta
27)	Conformidad por lo realizado por el Fosis, pide que se extienda el programa hacia el guindo alto
28)	Que lo técnico predomine sobre lo político.
29)	Revisar procedimientos para que estén en concordancia con los objetivos políticos.
30)	Se ha logrado casi todo. No existen reparos
31)	La metodología se elaboró muy sobre la marcha
32)	Mejorar la capacidad técnica de los equipos
33)	Mayor conocimiento del barrio

- **Pregunta 25:** ¿recuerda cómo era el trabajo de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad al momento de la implementación del Programa Más Territorio?

Respecto a la opinión sobre el trabajo de las organizaciones comunitarias en los barrios y localidades, a la llegada del Programa Más Territorio, la percepción de los/as encuestados fue: en un 9,4% opinaron que era “positiva”, el 51,8% las consideró “regular”, para el 21,2% eran “deficientes”; y para el 17,6% “no existía trabajo comunitario”, por tanto, no se daban este tipo de relaciones.

Tabla 54: Percepción sobre el trabajo de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad al momento de la implementación del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Positivo	8	9,4 %
	Regular	44	51,8 %
	Deficiente	18	21,2 %
	No existía trabajo comunitario	15	17,6 %
	Total	85	100 %
Perdidos	Sistema	8	
Total		93	

En ambos grupos de informantes, la percepción mayoritaria sobre el trabajo comunitario a la llegada del Programa, fue porque eran de característica “regular”, y esto fue así, para el 50,8% de los/as participantes y para el 55,8% de los/as técnicos/as del Fosis.

Sin embargo, donde se registran cambios, es que para ningún porcentaje en el grupos de los/as técnicos/as, existía un trabajo “positivo”; por el contrario, para el 30% este era “deficiente”, y para el 15% simplemente “no existía”. En el grupo de los/as participantes, solo el 12,3% opinó que el trabajo de las organizaciones de su territorio era positiva.

Tabla 55: Percepción sobre el trabajo de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad al momento de la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Positivas	Regulares	Deficientes	No existía trabajo comunitario
Participantes del Programa	12,3%	50,8%	18,5%	18,5%
Técnicos del Fosis		55,0%	30,0%	15,0%
Total (promedios generales)	9,4%	51,8%	21,2%	17,6%

- **Pregunta 26:** ¿En qué medida influyeron las condiciones que existían en el trabajo comunitario del barrio o localidad en facilitar la implementación del programa?

El 81,2% de los/as encuestados/as considera que el trabajo comunitario que existía en los territorios a la llegada del Programa “influyeron fuertemente” en facilitar su implementación

Tabla 56: Percepción sobre la influencia de las condiciones del trabajo comunitario existentes en los territorios a la llegada del programa, sobre su implementación.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Influyeron fuertemente	69	81,2 %
	No fueron relevantes	16	18,8 %
	Total	85	100 %
Perdidos	Sistema	8	
Total		93	

Al desagregar los datos por tipo de informantes, se obtiene que en ambos casos, la respuesta mayoritaria por la alternativa “influyeron fuertemente”; en el 84% del grupo de participantes y el 70% de los/as técnicos/as del Fosis.

Asimismo, para el 30% de los/as técnicos/as del Fosis, las condiciones en que se desarrollaba el trabajo comunitario en los territorios a la llegada del Programa, “no fueron relevantes, también opinaron de esta forma, el 15,4% de los/as participantes.

Tabla 57: percepción sobre la influencia de las condiciones del trabajo comunitario existentes en los territorios a la llegada del programa, sobre su implementación según tipo de informante		
Tipo de Informante	Alternativas	
	Influyeron fuertemente	No fueron relevantes
Participantes del Programa	84,6%	15,4%
Técnicos/as del Fosis	70,0%	30,0%
Total (promedios generales)	81,2%	18,8%

- **Pregunta 27:** ¿Recuerda cómo percibía usted la relación de trabajo entre las instituciones de la comuna a la llegada del programa?

En relación a la percepción sobre las relaciones de trabajo, de coordinación, que existían entre las instituciones de la comuna, al momento de la llegada del Programa Más Territorio, solo 8,5% de los/as encuestados/as opinó que eran “muy buenas y trabajaban en coordinación”; para el 60,7% eran “buenas relaciones, con poco o mediano trabajo de coordinación”; mientras para el 29,8%, simplemente “no se relacionaban”.

Tabla 58: Percepción sobre la relación de trabajo entre las instituciones de la comuna donde se ubican los barrios y localidades del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy buenas relaciones, trabajaban en coordinación	8	9,5 %
	Buenas relaciones, poco o mediano trabajo de coordinación.	51	60,7 %
	No se relacionaban	25	29,8 %
	Total	84	100 %
Perdidos	Sistema	9	
Total		93	

Al desagregar los datos por tipo de informantes, no se observaron variaciones significativas respecto a los promedios generales de la muestra. En el grupo de los participantes, 56,6% percibía sobre las relaciones de trabajo entre las instituciones que eran “buenas relaciones, poco o mediano el trabajo de coordinación”; para el 32,8% “no se relacionaban” y para el 10,9% eran “muy buenas relaciones, trabajaban en coordinación”.

Tabla 59: Percepción sobre la relación de trabajo entre las instituciones de la comuna donde se ubican los barrios y localidades del Programa Más Territorio.			
Tipo de Informante	Alternativas		
	Muy buenas relaciones, trabajaban en coordinación	Buenas relaciones, poco o mediano trabajo de coordinación	No se relacionaban
Participantes del Programa	10,9%	56,3%	32,8%
Técnicos/as del Fosis	5,0%	75,0%	20,0%
Total (promedios generales)	9,5%	60,7%	29,8%

Pregunta 28: ¿En qué medida influyeron las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del programa?

Al consultar a los/as informantes claves en qué medida influyeron las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del programa, se obtuvo como resultado, que para el 54,9% de los/as encuestados/as, estas “influyeron fuertemente” en su implementación, mientras el 45,1% opinó que “no fueron relevantes”.

Tabla 60: Percepción la influencia de las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del Programa Más Territorio.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Influyeron fuertemente	45	54,9 %
	No fueron relevantes	37	45,1 %
	Total	82	100 %
Perdidos	Sistema	11	
Total		93	

En cuanto a los resultados vistos por tipo de informantes, no se observaron variaciones significativas respecto a los resultados globales. Para el grupo de participantes del programa: 51,6% opinó que “influyeron fuertemente”; mientras el 48,4% dijo que “no fueron relevantes”. En cuanto al grupo de los/as técnicos/as del Fosis, en un 65% percibían que “influyeron fuertemente”; y 35% que “no fueron relevantes”.

Tabla 61: Percepción la influencia de las relaciones que existían entre las instituciones de la comuna en facilitar la implementación del Programa Más Territorio según tipo de informante.		
Tipo de Informante	Alternativas	
	Influyeron fuertemente	No fueron relevantes
Participantes del Programa	51,6%	48,4%
Técnicos del Fosis	65,0%	35,0%
Total	54,9%	45,1%

- **Pregunta 29:** ¿Recuerda en qué medida trabajaban en red las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa?

Del total de la muestra, solo el 3,5% opinó que “trabajaban mucho en red”, 8,5% dijo que “trabajan en red” y el 36,5% señaló que “trabajaban poco en red”. De esta

manera, la mayoría de los/as encuestados/as, el 51,8%, percibía que las organizaciones comunitarias “no trabajaban en red”.

Tabla 62: Percepción sobre el trabajo en red de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Trabajaban mucho en red	3	3,5 %
	Trabajaban en red	7	8,2 %
	Trabajaban poco en red	31	36,5 %
	No trabajan en red	44	51,8 %
	Total	85	100 %
Perdidos	-	8	
Total		93	

Al revisar los datos por tipo de informante, se observó, en el grupo de participantes, 50,8 % opinó que “no trabajaban en red”, 35,4 % opinó que “trabajaban poco en red”; 9,2% dijo que si “trabajaban en red” y solo el 4,6% piensa que “trabajaban mucho en red”.

En cuanto al grupo de los/as técnicos/as del Fosis: ninguno/a opinó que “trabajaban mucho en red”; solo el 5% opinó que “trabajan en red”, mientras el 40% opinó que “trabajaban poco en red” ; el grupo mayoritario sigue siendo el 55%, quienes percibían que las organizaciones “no trabajan en red”:

Tabla 63: Percepción sobre el trabajo en red de las organizaciones comunitarias del barrio o localidad a la llegada del Programa Más Territorio según tipo e informantes.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Trabajaban mucho en red	Trabajaban en red	Trabajaban poco en red	No trabajan en red
Participantes del Programa	4,6%	9,2%	35,4%	50,8%
Técnicos/as del Fosis		5,0%	40,0%	55,0%
Total	3,5%	8,2%	36,5%	51,8%

- **Pregunta 30:** ¿Recuerda cómo percibía usted la confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios/as a la llegada del Programa?.

El 81,2% de los/as encuestados/as percibe desfavorablemente la existencia de confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios/as de los barrios y localidades a la llegada del Programa Más Territorio.

Específicamente, 54,1% del total de los/as encuestados/as, opinó que había “poca confianza” entre dirigentes/as, 27,1% señaló que “no existía confianza”; el 11,8% opinó que existían “confianza” y solo el 7,1% “muchacha confianza”.

Tabla 64: Percepción sobre la confianza entre los dirigentes comunitarios a la llegada del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Mucha confianza	6	7,1 %
	Confianza	10	11,8 %
	Poca confianza	46	54,1 %
	No existía confianza	23	27,1 %
	Total	85	100 %
Perdidos	Sistema	8	
Total		93	

Cuando se revisaron los datos por grupo de informantes, no se observan variaciones significativas respecto al resultado global de la muestra.

Para el 49,2 % de los/as participantes del Programa Más Territorio existía “poca confianza” entre los/as dirigentes/as comunitarios/as al momento de su implementación; el 30,8% señaló que “no existía confianza”, y solo para el 9,2% había “muchacha confianza”, finalmente, el 10,8% pensaba que había “confianza”.

En cuando al grupo de los técnicos del Fosis: 70% opinó que había “poca confianza”, 15% dijo que “no existía confianza”, y solo 15% percibía que había “muchacha confianza”.

Tabla 65: Percepción sobre la confianza entre los dirigentes comunitarios a la llegada del Programa Más Territorio según tipo de informantes.				
Tipo de Informante	Alternativa			
	Mucha confianza	Confianza	Poca confianza	No existía confianza
Participantes del Programa	9,2%	10,8%	49,2%	30,8%
Técnicos/as del Fosis		15,0%	70,0%	15,0%
Total (promedios generales)	7,1%	11,8%	54,1%	27,1%

- **Pregunta 31:** ¿recuerda cómo percibía usted la confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios/as y las instituciones de la comuna a la llegada del Programa?

Sobre la consulta por la confianza entre la comunidad organizada respecto a las instituciones de la comuna, a la llegada del Programa Más Territorio, se obtuvieron los siguientes resultados: del total de la muestra, el 31,4% señaló que “no existía confianza”; 51,2% dijo que “había poca confianza”, el 11,6% opinó que había “confianza” y solo el 5,8% percibía que al momento de implementar el programa existía “muchísima confianza”.

Tabla 66: Percibía sobre la confianza entre los dirigentes comunitarios y los representantes de instituciones de la comuna a la llegada del Programa Más Territorio			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muchísima confianza	5	5,8 %
	Confianza	10	11,6 %
	Poca confianza	44	51,2 %
	No existía confianza	27	31,4 %
	Total	86	100 %
Perdidos	Sistema	7	
Total		93	

Los datos por grupo de informantes, no evidencian una variación significativa respecto a los promedios generales de la muestra global.

Para el 49,2% de los/as participantes del Programa, se percibía “poca confianza” entre los/as dirigentes/as comunitarios/as y los/as representantes de instituciones de la comuna al momento de su implementación; en un 32,3% se indicó que “no existía confianza”, el 10,8% opinó que si había “confianza”, y el 7,7% manifestó que era “muchísima confianza” entre comunidad e instituciones.

Los/as técnicos/as del Fosis por su parte, señalaron en un 57,1% que las relaciones eran de “poca confianza”, un 28,6% que “no existían confianza”, ningún/a personas de este grupo consideró que había “muchísima confianza” entre comunidad e instituciones, pero un 14,3% si consideró que existía “confianza” entre ellos/as.

Tabla 67: Percibía sobre la confianza entre los dirigentes comunitarios y los representantes de instituciones de la comuna a la llegada del Programa Más Territorio				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Mucha confianza	Confianza	Poca confianza	No existía confianza
Participantes del Programa	7,7%	10,8%	49,2%	32,3%
Técnicos del Fosis		14,3%	57,1%	28,6%
Total	5,8%	11,6%	51,2%	31,4%

- **Pregunta 32:** ¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes/as comunitarios/as?

Para el 94,2% de los/as encuestados/as, se observa una percepción favorable respecto a la contribución del Programa Más Territorio en lo que refiere a incrementar la confianza entre los/as dirigentes/as de los barrios y localidades donde se implementó el programa, específicamente: el 65,1% percibe que el programa “ha contribuido mucho” y el 29,1% que “ha contribuido medianamente”. Solo el 4,7 señala que “ha contribuido poco” y un 1,2% opina que “no ha contribuido en nada”.

Tabla 68: Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en incrementar la confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios de los barrios y localidades donde se interviene.			
Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Ha contribuido mucho	56	65,1 %
	Ha contribuido medianamente	25	29,1 %
	Ha contribuido poco	4	4,7 %
	No ha contribuido en nada	1	1,2 %
	Total	86	100 %
Perdidos	Sistema	7	
Total		93	

Al observar los datos por grupo de informante, en grupo de participantes del programa, un 69,2% percibe que el Más Territorio “ha contribuido mucho” en incrementar la confianza entre los/as dirigentes comunitarios/as de los barrios y localidades, el 24,6% opina que “ha contribuido medianamente”, 4,6% que “ha contribuido poco” y solo 1,5% señaló que “no ha contribuido en nada”.

En cuanto a los/as técnicos del Fosis, el 52,4% cree que la implementación del programa “ha contribuido mucho”, el 42,9% que “ha contribuido medianamente”, el 4,8% dijo que “ha contribuido poco” y al igual que en el grupo anterior, en menor proporción, casi nula (1,2%) señalo que “no ha contribuido en nada”.

Tabla 69: Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en incrementar la confianza entre los/as dirigentes/as comunitarios de los barrios y localidades donde se interviene, según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Ha contribuido mucho	Ha contribuido medianamente	Ha contribuido poco	No ha contribuido en nada
Participantes del Programa	69,2%	24,6%	4,6%	1,5%
Técnicos del Fosis	52,4%	42,9%	4,8%	
Total	65,1%	29,1%	4,7%	1,2%

- **Pregunta 33:** ¿La implementación del Programa ha contribuido a incrementar la confianza entre dirigentes/as comunitarios/as y representantes de instituciones?

Dotal de los/as encuestados/as, el 51,2% percibía que el programa Más Territorio “ha contribuido mucho” en incrementar la confianza entre la comunidad y las instituciones; mientras un 32,6% señalo que “ha contribuido medianamente”, el 7% dijo que “ha contribuido poco” y solo el 9,3% pensaba que “no ha contribuido en nada”.

Tabla 69: Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en incrementar la confianza entre dirigentes/as comunitarios/as y representantes de instituciones.			
		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Ha contribuido mucho	44	51,2 %
	Ha contribuido medianamente	28	32,6 %
	Ha contribuido poco	6	7,0 %
	No ha contribuido en nada	8	9,3 %
	Total	86	100 %
Perdidos	Sistema	7	
Total		93	

En relación a la misma pregunta, son los/as participantes los/as que opinan en mayor medida que la contribución del Programa Más Territorio ha sido mayor.

De hecho, el 55,4% de los/as participantes seleccionó la alternativa “ha contribuido mucho”, mientras del grupo de los/as técnicos/as, lo hicieron por esta opción el 38,1%.

Respecto a la alternativa “ha contribuido medianamente”, para los/as participantes fue la opción en un 26,2% mientras lo fue en un 52,4% para los/as técnicos/as.

Sobre la idea que de el Programa Más Territorio “ha contribuido poco” el resultado es más menos homogéneo: para los/as participantes en un 6,2%, para los/as técnicos/as del Fosis, en un 9,5%.

Finalmente, ningún/a técnico/a del Fosis pensaba que el Programa “no ha contribuido en nada” a mejorar la confianza entre la comunidad y las instituciones; para el 12,3% si fue la elección.

Tabla 70: Percepción sobre la contribución del Programa Más Territorio en incrementar la confianza entre dirigentes/as comunitarios/as y representantes de instituciones según tipo de informante.				
Tipo de Informante	Alternativas			
	Ha contribuido mucho	Ha contribuido medianamente	Ha contribuido poco	No ha contribuido en nada
Participantes del Programa	55,4%	26,2%	6,2%	12,3%
Técnicos/as del Fosis	38,1%	52,4%	9,5%	
Total	51,2%	32,6%	7,0%	9,3%

- **Pregunta 34:** ¿Qué tan satisfecho/a se encuentra con la implementación del Programa Más Territorio, respecto al cumplimiento de sus expectativas?

Respecto al nivel de satisfacción de los encuestados/as con la implementación del Programa Más Territorio, centrada la pregunta por en el cumplimiento de sus expectativas iniciales: 54,3% opinó que encontraban “satisfechos/as”; un 30,4% dijo estar “muy satisfecho”; 13 % señaló “poca satisfacción” y solo 2,2% manifestar estar en “nada satisfecho”.

Tabla 71: Nivel de satisfacción sobre la implementación del Programa Más Territorio, respecto al cumplimiento de sus expectativas

Alternativas		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Muy satisfecho	28	30,4 %
	Satisfecho	50	54,3 %
	Poco satisfecho	12	13,0 %
	Nada satisfecho	2	2,2 %
	Total	92	100 %
Perdidos	Sistema	1	
Total		93	

Respecto al comportamiento de los datos por tipos de informantes, el 46,2% del grupo de participantes señalo estar “satisfechos”; en un 38,5% “muy satisfechos”, 12,3% dijo esta “poco” satisfechos y un 3,1% en “nada satisfechos”.

En el grupo de los/as técnicos/as del Fosis, es aún más clara la percepción mayoritaria de satisfacción, pues el 74,1% dijo estar “satisfechos”, el 11,1% “muy satisfechos” y solo el 14,8% respondió esta “poco satisfecho”.

Tabla 72: Nivel de satisfacción sobre la implementación del Programa Más Territorio, respecto al cumplimiento de sus expectativas según tipo de informante.

Tipo de Informante	Alternativas			
	Muy satisfecho	Satisfecho	Poco satisfecho	Nada satisfecho
Participantes del Programa	38,5%	46,2%	12,3%	3,1%
Técnicos del Fosis	11,1%	74,1%	14,8%	
Total	30,4%	54,3%	13,0%	2,2%

- **Pregunta 35:** de su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione dos aprendizajes que aporten a mejorar nuevas implementaciones.

Del total de los/as encuestados/as, el 90,3% (84 personas) respondió a la pregunta abierta por los aprendizajes que dejó el proceso de implementación del Programa Más Territorio, en su versión 2015 – 2016.

No todas las personas siguieron al pie de la letra las instrucciones de esta pregunta de respuestas abiertas, porque no todas contestaron dos aprendizajes, algunas respondieron con uno, otras con tres.

En total se contabilizaron 160 respuestas, de las cuales, 125 (78,2%) dieron cuenta de lo solicitado, es decir, de aprendizajes propiamente tal, y fueron organizadas en cinco

“ámbitos”: (i) Trabajo Comunitario; (ii) Trabajo en Redes; (iii) Conocimiento Territorial; (iv) Metodología, (v) “Recurso Humano”..

En el resto de las respuestas de la misma pregunta (35 respuestas, representativas del 21,8%), se observó más que aprendizajes “puros”, respuestas que desde la reflexión sobre la experiencia y sobre los aprendizajes incorporados, conducirán a establecer sugerencias de mejora sobre el programa.

Este porcentaje de respuestas, fue incluido en un sexto “ámbito de aprendizaje”, llamado “Otros”. Según el número de respuestas por cada uno de los cinco “ámbitos de aprendizaje”, se estableció un porcentaje para identificar en donde se situaron en mayor medida las opiniones de los/as encuestados/as.

Respecto a los aspectos que constituyeron cada “ámbito de aprendizaje”, a continuación se comparte el registro de las respuestas

a) Trabajo Comunitario.

- 1) Aprender a ser líderes
- 2) Aprender a ser dirigentes de la junta de vecinos
- 3) Aprendí que las iniciativas deben ser desarrolladas en mayor profundidad con la comunidad.
- 4) Democracia en la participación
- 5) Hacer de esta intervención un espacio donde se incorporen otras opiniones.
- 6) Entrega de herramientas de liderazgo a actores barriales, que les permitió tener base para fortalecimiento de su organización.
- 7) Ser dirigente
- 8) Incidir más en el trabajo territorial para mejorar la participación
- 9) Incorporar jóvenes en los proyectos
- 10) Integrar jóvenes y hombres
- 11) Más herramientas para capacitar a los dirigentes
- 12) Mejor organización y participación de los jóvenes
- 13) Participación ciudadana
- 14) Se toman en cuenta las opiniones
- 15) Trabajar con más jóvenes y niños
- 16) Trabajar e integrar personas con capacidades diferentes
- 17) Trabajar en conjunto
- 18) Confianza
- 19) Confianza en la dirigencia local, rapidez en logros, dinamizar a la gente.
- 20) Confianza y respeto en el grupo de trabajo
- 21) Aprender a ser buen dirigente
- 22) Confianza con los vecinos
- 23) Asegurar participación de jóvenes y niños
- 24) Capacitación y liderazgo para elaborar proyectos
- 25) Confianza en los nuestros
- 26) Hay que integrar más a los jóvenes

- 27) El aspecto democrático
- 28) Incorporar más vecinos en el proyecto
- 29) Integración de jóvenes
- 30) La participación de jóvenes es escasa
- 31) Más participación de jóvenes
- 32) Más participación de los vecinos
- 33) Mayor participación de los vecinos
- 34) Mayor participación de los vecinos, jóvenes y de 30 y 50 años
- 35) Capacitar a los jóvenes
- 36) La inclusión de los diversos actores dentro de una comuna (niños-ancianos-jóvenes).
- 37) La participación de los vecinos permite el éxito del programa
- 38) La participación democrática, la demanda en término de tiempo.

b) Trabajo en Redes

- 1) Aprender a comunicarse con representantes de otras instituciones
- 2) Integración de forma más estratégica
- 3) Coordinación
- 4) Coordinación entre organizaciones
- 5) Coordinación y estrategia es fundamental
- 6) Invitar a actores claves, ya sea del municipio, gobernación, etc.
- 7) Contar con mayor claridad en las expectativas y roles con el municipio
- 8) Mejor coordinación con municipio
- 9) Trabajar en conjunto con las instituciones
- 10) Trabajar en conjunto respetando las opiniones
- 11) Trabajar en equipo
- 12) Trabajar en grupos
- 13) Trabajar en red
- 14) Trabajar en redes
- 15) Trabajar unidos como localidad
- 16) Trabaja en conjunto
- 17) Trabajo en equipo
- 18) Trabajo en red y opinión de vecinos
- 19) Trabajo y coordinación en redes
- 20) Trabajo coordinado con las redes, instituciones y organizaciones del territorio
- 21) Necesidad de mayor coordinación en unidad de intervención familiar.
- 22) Aporte a la unión de personas e instituciones
- 23) Aprender a hablar con las entidades
- 24) Aprendí que es necesaria la aglutinación de acciones para conformar la iniciativa, esto en caso de que las necesidades del territorio se manifiesten dispersas.
- 25) Asociatividad
- 26) Comprometer actores institucionales.
- 27) Compromiso de trabajo del grupo
- 28) Comunicación intra-territorial
- 29) Coordinar a los equipos existentes y unirlos en un bien común
- 30) El trabajo en redes y apoyo en estas como el rasgo común

- 31) Fosis en forma previa a la intervención debiera informar al resto de servicios públicos sobre el programa, sus características y localidad (a nivel regional)
- 32) Generar cronogramas comunes en caso que existan alianzas con otros programas
- 33) Generar desde un inicio de manera paralela acciones que fomentan participación. Un plan de actividades
- 34) Mayor coordinación entre nivel central y las direcciones regionales del Fosis, para fortalecer aspectos metodológicos y de planificación.
- 35) Unirse con todos los actores que correspondan
- 36) Con los líderes, el fortalecer la capacidad de diagnosticar su propio estado de situación y, respecto a sus organizaciones, lograr la valorización de su territorio
- 37) Unirse con todos los actores que correspondan

c) Conocimiento del Territorio

- 1) Que el territorio José Santos Ossa está muy consolidado con las distintas agrupaciones sociales locales que tiene.
- 2) Empaparse con tiempo de la realidad que existe en las comunas.
- 3) Conocimiento institucional local previo a la instalación de profesionales
- 4) Considerar siempre las particularidades del territorio y su pertinencia cultural
- 5) Considerar todas las condiciones del sector ya que hay situaciones que afectan directamente el trabajo, como lo retirado y programas anteriores que no cumplieron expectativas de la gente.

d) Metodología

- 1) Entrega de información escrita.
- 2) Flexibilidad
- 3) Fortalecer comité barrial
- 4) Taller de dirigentes que establece responsabilidades y creatividad
- 5) Modelo más adaptables a las realidades regionales.
- 6) Aprendí que debe hacerse con los barrios
- 7) Que el proyecto sea más transversal
- 8) Que se incorporen más personas, mejor difusión del programa
- 9) No intervenir en sectores donde existe ya una fuerte oferta de programas, al sobre intervenir se afecta directamente la participación de los vecinos.
- 10) Las oferta complementaria debe ser después del diagnóstico
- 11) Pertinencia y flexibilidad en la focalización territorial.
- 12) Respetar las dinámicas territoriales
- 13) Retroalimentación constante entre equipos de experiencias en cada territorio
- 14) La capacidad del equipo de hacer las mejoras pertinentes a la metodología, pero en coherencia con lo solicitado, pero ajustando a la realidad local.
- 15) Es importante el tiempo de ejecución
- 16) A realizar ajustes metodológicos
- 17) Curso de liderazgo
- 18) Flexibilidad
- 19) Intervención coherente-consecuente con las necesidades locales
- 20) La flexibilidad metodológica debe ser adaptable a cada realidad territorial.
- 21) Levantar información diagnóstica del territorio, y luego convocar a las instituciones.
- 22) Mantener la presencia de las organizaciones participantes al finalizar el Programa.
- 23) Planificar participativamente

- 24) Potenciar y fortalecer los procesos de reflexión es posible y aplicable
- 25) Programa radial con aportes en vivo de dirigentes y vecinos
- 26) Publicidad de los hitos logrados
- 27) Taller de tesorería
- 28) Tomar en cuenta la opinión de todos
- 29) Trabajar con las instituciones y dirigentes vecinales constantemente y en conjunto
- 30) Trabajo con organizaciones requiere de un vínculo fuerte entre el profesional/ usuario
- 31) La duración del programa no es suficiente para tantas demandas identificadas tener confianza que las metas que nos proponemos se pueden realizar

e) Recurso Humano

- 1) Mejorar contratación de profesionales a nivel nacional.
- 2) Selección de RR.HH debe ser vía concurso.
- 3) Mejorar rigurosidad en contratación recurso humano.
- 4) Fortalecer el rol del encargado de gestión territorial
- 5) Fortalecer la gestión redes
- 6) Perfil adecuado de recurso humano
- 7) Mayor validación del cargo de encargado gestión territorial.
- 8) Considerar aspectos logísticos y de recursos humanos en la selección de nuevos territorios.
- 9) Contratar perfil de profesional acorde a las demandas que sostiene el programa y de acuerdo al territorio
- 10) Reforzar al gestor redes y al encargado de gestión territorial
- 11) Trabajo comunitario y en redes es posible con la presencia y apoyo de un gestor de redes compatible al cargo
- 12) La importancia de la gestión de redes en forma oportuna y en coherencia con lo observado en los territorio
- 13) Validación del cargo encargado gestión territorial.

f) Otras

1. Más aporte de fondos
2. Más aporte del gobierno
3. Más dinero
4. Más dinero
5. Más plata
6. No alcanzan los fondos
7. Los recursos escasos para ayudar
8. Mejorar la etapa posterior a la intervención
9. Muchos diagnósticos
10. Tener más información
11. Capacitación digital
12. Contar con las experiencias vividas de las personas con la que se ha trabajado
13. Dar a conocer internamente como institución el programa, objetivos, focalización profesionales
14. En relación a la información institucional, éste debería ser conformado posteriormente y no al inicio.
15. Más motivación

16. Más motivación para la unión entre pobladores
17. Mayor motivación
18. Que las fechas de reuniones sean acordadas con las consultoras
19. Reuniones de evaluación más sistemáticas y formales con el municipio
20. Reuniones más concretas
21. Que las reuniones no absorban mucho tiempo
22. Reuniones más cortas y precisas en coordinación con las organizaciones
23. Rotación del lugar físico de reuniones para validar a las diferentes organizaciones del territorio.
24. Reuniones muy largas
25. Que llegue a todo el sector de una Junta de Vecinos
26. Tener claro la definición de las contrapartes municipal y territorial.
27. Trabajar o plantear la recuperación y acentuación de su identidad cultural local en relación a más posibilidades de desarrollo tanto social como económico
28. Trabajar sin consultora
29. Sería prudente localizar bien las organizaciones que congregan a la comunidad para formar el comité barrial
30. La retroalimentación debe ser abierta y constante, el proceso debe ser co-construido desde los comités hasta la UGT y para ello deben facilitarse los canales.
31. Relación con regiones: no sobreestimar a sus equipos.
32. Relación interna con departamentos: entender los procesos que sostienen el programa en su lado administrativo.
33. Mucho tiempo de los dirigentes dedicados al programa
34. Metodología debe estar definida previamente
35. Necesario ajustar calendario de intervención para mejorar flujo presupuestario.
36. Orden y generación de instrumentos que le permitan a los equipos ordenar y entender la metodología para ser más autónomos.

- Pregunta 36. De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione los dos principales aspectos que en general facilitaron su implementación

Del total de los/as encuestados/as, el 87% (81 personas) respondió a la pregunta por los aspectos que en general operaron como facilitadores en la puesta en marcha del Programa Más Territorio.

En total se contabilizaron 159 respuestas. En general, todas consistentes con lo solicitado. No obstante, no todas las personas respondieron señalando un facilitador, algunos/as clocaron uno, otras/os hasta tres.

El Análisis de las respuestas condujeron a la conformación de cinco “ámbitos de facilitadores”:

- 1) Trabajo Comunitario (42,7%).
- 2) Trabajo en Redes y Coordinación Institucional (14,4%).
- 3) Capacidad Institucional y Recurso Humanos del Fosis (24,5%).
- 4) Conocimiento del Territorio (9,4%).
- 5) Metodología (8,8%)

A continuación se comparte el registro de las respuestas por cada “ámbito facilitador” de la implementación del Programa Más Territorio.

a) Trabajo Comunitario

- 1) Alto compromiso del comité barrial
- 2) Aspecto comunitario
- 3) Aspecto democrático
- 4) Buena comunicación en las decisiones
- 5) Decisión de la comunidad de proyectar su sector y hermosearlo
- 6) Diálogo honesto
- 7) Disponibilidad a realizar cambios de los vecinos
- 8) Disponibilidad de la gente
- 9) Disponibilidad de los dirigentes para acreditar una nueva forma de trabajo
- 10) Disponibilidad de los vecinos
- 11) Disponibilidad de los vecinos y el compromiso
- 12) Disponibilidad e interés de vecinos
- 13) Disponibilidad horaria de los participantes
- 14) El aspecto comunitario
- 15) Participantes del comité barrial, que tenían claros los nudos y problemáticas que podían trabajar y fortalecer como equipo.
- 16) Existencia de organizaciones
- 17) Juntar organizaciones para dirigir el barrio
- 18) La alta *receptividad* de los sujetos de intervenciones.
- 19) La asistencia de personas a reuniones
- 20) La expectativa de los dirigentes
- 21) La necesidad local de afrontar sus propias diferencias y fortalecerse para lograr acuerdos comunes en pro de la localidad en general (social y económica).
- 22) La no restricción de organizaciones sólo formales del programa
- 23) La participación de las personas de distintas ideas
- 24) La participación de todos los sectores
- 25) La voluntad de los vecinos en recibirnos y trabajar en un nuevo programa, aun cuando había desconfianza y temor.
- 26) Las ganas de los vecinos de participar
- 27) Lo comunitario
- 28) Organización – unión
- 29) Organización comunitaria
- 30) Participación de los vecinos
- 31) Las ganas de mis vecinos

- 32) Acertado diagnóstico respecto a la disposición a participar de los ciudadanos.
- 33) Aspecto comunitario
- 34) Capacidad de la comunidad de entregar su tiempo a estas actividades
- 35) Comité barrial como principales actores
- 36) Compromiso con la asistencia del programa
- 37) Compromiso de dirigentes vecinales y actores claves del territorio.
- 38) Compromiso de las organizaciones en los talleres
- 39) Compromiso de los vecinos y las instituciones
- 40) Compromiso e interés de los vecinos
- 41) Comunicación eficiente
- 42) El compromiso de las organizaciones a participar, en especial al club de adulto mayor
- 43) La comunidad
- 44) Democracia del programa
- 45) El programa cumple su propuesta
- 46) Existencia de organizaciones
- 47) Existencia de vecinos y gestores locales.
- 48) Existencia y buen funcionamiento de la junta de vecinos.
- 49) Experiencia laboral previa en la comuna y en la temática.
- 50) Formación de un comité barrial, que se mantuvo activo y protagonista.
- 51) Fortaleza, participación y capacitación
- 52) Fortaleza, unión ser escuchado
- 53) Unión para decir y tomar determinaciones
- 54) Trabajar con personas informadas y dirigentes que respetan opiniones
- 55) Voluntad de los vecinos
- 56) Organizaciones comprometidas
- 57) La cooperación de grupos locales tales como clubes deportivos, club adulto mayor, junta de vecinos, jardín infantil, entre otros
- 58) Integración de vecinos
- 59) Las ganas de latencia organizativa que se escondía bajo la apatía y desconfianza de la población territorial, encontró su curso en las mesas locales y comités barriales lo que permitió revivir luchas sociales por recuperación de espacios
- 60) La disponibilidad de los vecinos y el compromiso
- 61) Importancia que se da al participante para los problemas del sector
- 62) Ganas de incidir en el proyecto
- 63) Cercanía a la gente
- 64) Compromiso de los dirigentes
- 65) Compromiso de vecinos en proyectos
- 66) Compromiso de vecinos y disponibilidad
- 67) Conformación y trabajo con el comité barrial
- 68) Apoyo de la comunidad
- a) **Trabajo en Redes y Coordinación Institucional**
 - 1) Buena coordinación
 - 2) La incorporación del colegio
 - 3) La unidad entre las redes sociales
 - 4) La red es pequeña y de alguna forma se encuentra en una u otra instancia, por lo que la realidad del sector es conocida, compartida y existe la voluntad de aportar.

- 5) Las expectativas generadas mediante el fortalecimiento de redes, especialmente con la institucionalidad
- 6) Los agentes informales
- 7) Vinculación con organizaciones locales de base.
- 8) Apoyo municipal comunal
- 9) Buen equipo de gestión local
- 10) Buena información de los funcionarios
- 11) Buena relación con el Gobierno local.
- 12) Cercanía de monitores, dirigentes y vecinos
- 13) Compromiso del equipo de trabajo
- 14) Contraparte municipal, aun cuando no estuvo presente en todo el proceso
- 15) Coordinación - trabajo con la comunidad
- 16) El trabajo en conjunto con actores barriales e institucionales que permitieran el mejoramiento de la localidad
- 17) La presencia de Municipalidad como apoyo técnico en la realización de pre factibilidades en caso de las infraestructuras
- 18) Trabajo en equipo y retroalimentación constante.
- 19) Servicios (ilegible) y trabajar coordinadamente en el lugar a intervenir.
- 20) El apoyo de las instituciones
- 21) Disposición de las instituciones de gobierno en participar
- 22) Disposición de los actores involucrados
- 23) Creo que la confianza y el trabajo en redes

b) Capacidad Institucional y/o Recurso Humano

1. Calidad del trabajo humano evidenciada en las gestiones Fosis.
2. Compromiso de los gestores locales, y trabajo coordinado y comprometido con los agentes de desarrollo local y ejecutores en la fase iv.
3. Convencimiento por parte de autoridad institucional.
4. El rol del encargado de gestión territorial.
5. El trabajo de los encargados
6. El vínculo y facilitación de la dirección regional del Fosis.
7. Equipo regional afatado y alineado con liderazgo claro y apoyo del director regional.
8. Conocimiento del programa en la interna el Fosis.
9. Equipo territorial que existía en un principio facilitó el trabajo y logró que los dirigentes nuevamente se coordinaran.
10. Experiencia del quipo regional y central
11. Honestidad desde el equipo
12. Programa Huerto Comunitarios
13. Inserción del equipo en las gestiones del territorio.
14. La buena comunicación del grupo encargado con las diversas organizaciones
15. La disponibilidad de los gestores y su actitud
16. La empatía del equipo en terreno para con las organizaciones e instituciones locales, junto a su compromiso y auto convicción acerca del programa.
17. La empatía, organización y compromiso del equipo de trabajo
18. Presencia de un ejecutor
19. Profesionalismo de los gestores
20. Rol y empatía de la gestora de Redes
21. Trabajo con educadores- mejora en aprendizaje

22. La Unidad de Gestión Territorial del nivel central del Fosis.
23. Constante seguimiento y asesoría de Fosis central
24. Contar con el apoyo del equipo Más Territorio
25. Contar con profesionales en el territorio
26. Dar mi opinión y que sea considerada
27. Dimensión pequeña en su cobertura.
28. Dupla de gestores locales como facilitadores del proceso participativo
29. El acompañamiento en terreno de la Unidad de Gestión Territorial.
30. Expectativa de Fosis hagan mayores aportes para mejorar la calidad de vida
31. Existencia de infraestructura adecuada
32. Programa Habitabilidad Comunitaria
33. La calidad de los gestores locales en términos profesionales
34. La dedicación de representantes del Fosis
35. Presencia de Fosis y ejecución directa
36. Responsabilidad del trabajo conjunto.
37. Confianza y cariño hacia actores del territorio.
38. Responsabilidad y ganas trabajando por una comuna tan pobre.
39. Respeto y credibilidad

c) Conocimiento Territorial e Infraestructura Comunitaria

1. Conocimiento acabado del territorio
2. Conocimiento y presencia en el territorio
3. El conocimiento del gobierno local sobre las necesidades y la historia del territorio.
4. El conocimiento previo del territorio y su gente.
5. El sector donde está la Junta de Vecinos
6. La cercanía a la sede de ríos patagónicos
7. La sede
8. La sede fue muy importante
9. Las características físicas del territorio definido.
10. Lugares para reunirse
11. Conocimiento del territorio por parte del encargado de gestión territorial del Fosis
12. Arreglos en la localidad
13. La cercanía
14. Es un pueblo pequeño, donde la gente se conozca y tiene grandes necesidades
15. La historia de vida y sus juicios

d) Metodología

1. Las cartillas metodológicas
2. Perseverancia de los expertos
3. La generación de planes locales de desarrollo social
4. Capacidad de modificar fechas y horarios en los comités barriales de acuerdo a la disponibilidad de los vecinos
5. Flexibilidad metodológica.
6. Instrumentos y herramientas metodológicas
7. Respeto a las mesas, inclusión de los participantes.

8. La metodología permitió el conocimiento acabado de los problemas sociales y económicos de la localidad.
 9. Lo disponible de la metodología a favor del territorio
 10. La contextualización del programa a la realidad existente
 11. La flexibilidad del construir una metodología durante su implementación y ejecución, la cual no fuera rígida
 12. Metodología
 13. Necesidad de catastro físico para determinar la realidad del barrio
 14. Que no sean fondos concursables
- **Pregunta 37:** De su experiencia con el proceso de implementación del Programa Más Territorio, mencione los dos principales dificultades que identifica en el proceso de implementación

El 87% (81 personas) del total de los/as encuestados/as, respondieron a la pregunta por las dificultades que se presentaron en la puesta en marcha del Programa Más Territorio.

En total se contabilizaron 157 respuestas. No todas las personas respondieron señalando una dificultad en específico, algunos/as colocaron una, otras/os colocaron dos o hasta tres.

El análisis de las respuestas condujeron a la conformación de cinco “ámbitos de dificultades:

- a) Coordinación institucional (9,5%)
- b) Confianza y Compromiso (25,4%)
- c) Metodología y/o Capacidad institucional del Fosis (43,3%,).
- d) Trabajo comunitario (9,5%).
- e) Otros (12,1%)

A continuación se comparte el registro de las respuestas por cada “ámbito de dificultad” identificado en la Implementación del Programa Más Territorio:

- a) Coordinación institucional**
- 1) Algunos problemas entre el municipio y los vecinos/dirigentes
 - 2) La ejecución del Convenio colaboración con el Programa Yo Quiero Mi Barrio en la Región Metropolitana.
 - 3) Coordinación con la contraparte municipal
 - 4) Coordinación entre instituciones del territorio.

- 5) Coordinación con el gobierno local para el apoyo de las iniciativas físicas del Fondo del programa.
- 6) Coordinar la agenda de los servicios
- 7) Falta de interés municipal en la coordinación con las actividades del programa
- 8) La presencia de otros programas públicos en el territorio dificultó la coordinación y el trabajo con la comunidad.
- 9) Ausencia de municipio con algunos departamentos como DIDECO
- 10) La falta de coordinación presentada en los distintos niveles organizacionales del proyecto.
- 11) La mala organización en las instituciones y organizaciones comunitarias.
- 12) Mejorar comunicación e involucramiento de las contrapartes municipales
- 13) de gestión territorial
- 14) No tener un contacto fluido con contraparte municipal.
- 15) Nulo apoyo gubernamental
- b) Confianza y Compromiso**
1. Desconfianza de los vecinos con las instituciones de gobierno
2. Desconfianza en todo el proyecto
3. Desconfianza por la ciudadanía con las instituciones públicas
4. Poca confianza
5. Confianza y falta de compromiso
6. Confianza y falta de compromiso de las organizaciones
7. Dirigentes con bajo compromiso social.
8. Bajo compromiso de los pobladores con el programa
9. Falta de compromiso de los pueblos de Sotaquí
10. Falta de credibilidad de los vecinos
11. Desconfianza
12. Poca credibilidad
13. Las circunstancias sociales presentes que acarrearán desconfianzas, apatía y desinterés
14. Ausencia o desinterés de algunas instituciones en participar
15. Poco compromiso del municipio con la ejecución del programa
16. Compromiso de las direcciones regionales
17. La desconfianza de las personas con relación al programa.
18. La poca credibilidad
19. Poco interés de las autoridades
20. Poco compromiso de la gente y mucha crítica
21. Falta de responsabilidad de personas e instituciones
22. Confianzas
23. Credibilidad hacia el programa y sus dirigencias
24. Convocatoria a actores institucionales
25. Desconfianza
26. Desconfianza en instituciones públicas
27. Débil gestión redes.
28. Desconfianza, poco interés
29. Desinterés de los servicios públicos por ser parte del enfoque territorial.
30. Falta de compromiso con la gente de la población
31. Falta de compromiso de algunas instituciones, si bien se realizó convocatoria y presentación del
32. Falta de confianza

33. Falta de compromiso de algunas instituciones
34. decisiones que deben tomar democráticamente
35. La decepción
36. Poco compromiso de las directivas de El Guindo-
37. No creer lo que había llegado al sector
38. Poca credibilidad del programa
39. Poca sociabilización entre los vecinos
40. Poco compromiso de las instituciones locales

c) Metodología y/o Capacidad Institucional del Fosis

1. Atraso en la metodología
2. Definir trabajo a realizar
3. Tomar acuerdos.
4. Dificultades propias de un programa piloto, inexperiencia institucional.
5. Dificultad por los horarios
6. El tiempo dificultoso
7. El tiempo para poder participar de mejor manera en el programa
8. El lugar para los profesionales en los territorios.
9. En la región, la figura del programa fue distinta a otras regiones, lo que a veces obstaculizó los procesos administrativos y metodológicos, al tener que adaptar ésta a la realidad
10. Estructura organizacional de la institución.
11. Factor tiempo
12. Horarios
13. Horarios de reunión
14. Falta de tiempo para participar en reuniones
15. Horarios dificultosos para las reuniones
16. Implementación de acciones sobre la marcha.
17. Incompatibilidad de horario
18. El horario.
19. Los horarios.
20. Los tiempos de los dirigentes
21. Problemas con el horario
22. Problemas de horarios
23. Falta de tiempo para asistir a reuniones
24. Tiempo que necesita la comunidad para participar en actividades, el horario fue inadecuado.
25. La poca disposición de tiempo de los vecinos en general
26. No conquistar a todos los vecinos del sector
27. No contar con contraparte técnica pertinente a las iniciativas.
28. Poco tiempo para ejecutar un proyecto de esta envergadura
29. La sobre-intervención de la comuna en el levantamiento de información
30. Ver pocos resultados en el cumplimiento de las demandas solicitadas.
31. Rigidez metodológica
32. Mucha demora en el término de proyectos por sector
33. Que el trabajo de Gestión de redes no se hiciera desde el barrio
34. Mala decisión en la elección de la consultora
35. Dificultan en la adaptación de procesos y aspectos administrativos de Fosis al enfoque territorial.

36. Aplicación de recortes para gastos y gestión
37. Aspectos jurídicos y administrativos asociados.
38. Deficiente en la difusión del programa en un inicio hacia la comunidad, ya que asocian Fosis solo a micro emprendimiento.
39. Demora en ejecución de las iniciativas
40. Difícil coordinación con Quiero mi Barrio
41. Que el ejecutor sea el administrador del Fondo del Programa.
42. Extensión del tiempo de ejecución
43. Falta de orientaciones y acompañamiento claro del equipo directivo.
44. Falta de personas que puedan trabajar con más tiempo con el programa
45. Falta de tiempo y horario para reuniones
46. Las fechas y las horas de las reuniones
47. Los equipos de Fosis no lograban interiorizar las metodologías de trabajo implementadas por el equipo + territorio
48. No contar con el ejecutor del fondo, previo a la implementación.
49. No se contó con todos los instrumentos y claridad del programa al inicio, lo que dificultó la partida. Igualmente se entiende que al ser un piloto es mejorable.
50. No se reconoce el rol del encargado
51. Tiempo por el traslado para que más personas pudieran acceder al programa
52. Trabajo en equipo con dificultades frente a la ejecución del programa (gestora local).
53. Problemas de horario
54. Validación cargo encargado Se propusieron nuevos horarios
55. de gestión Sobre-intervención del territorio (Programa Fosis - otras instituciones)
56. territorial. Un trabajo más transparente en todas las líneas
57. Horario
58. Horarios
59. Horarios de trabajo
60. Incompatibilidad de horarios
61. Intencionar las decisiones
62. Orientación metodológica en construcción paralela a la ejecución.
63. Perfil de los equipos regionales es muy desigual y en algunos casos no da el ancho de lo que se espera.
64. Inadecuado perfil de los gestores de redes contratados en regiones.
65. Inicialmente la capacidad del RRHH, pese a que en el transcurso del tiempo se fueron nivelando
66. Falta de rigurosidad en la contratación de recursos humanos.
67. Baja capacidad del recurso humano asociados al programa
68. El equipo y sus deficiencias técnicas, para el desarrollo de la implementación

d) Trabajo Comunitario

1. Poca importancia de la participación en el trabajo comunitario existente
2. Baja participación de vecinos
3. Costó traer a los vecinos a las reuniones por lejanía
4. La dificultad de traer a los vecinos a la sede que eran de otro barrio
5. Poca convocatoria de los vecinos
6. Poca motivación en participación
7. Poca participación
8. Poca participación de la comunidad

9. Poca participación de vecinos
10. Problemas de las organizaciones sociales
11. Mitos del servicio comunitario
12. Falta de apoyo de los vecinos hacia sus líderes/ Disgregación territorial (de alrededor de 1200 habitantes existen más de 4 Juntas de Vecinos, sin una mirada común del territorio completo)
13. Poco poder de convocatoria de las organizaciones
14. La junta de vecinos no tuvo la capacidad para resolver el problema. Falla de gestión
15. Poca cantidad de participantes en las reuniones

e) Otros

1. Falta de recursos
2. Poco recursos
3. La costumbre de los usuarios a un sistema asistencialista, que invisibiliza sus capacidades.
4. Poca conectividad digital
5. Rumor en base a desconocimiento, institucional, municipal y local.
6. Componente políticos de los municipios
7. Poco conocimiento de las redes institucionales de apoyo a la comunidad
8. La poca información del gobierno hacia la gente
9. El equipo y sus deficiencias técnicas, para el desarrollo de la implementación.
10. Dificultades cotidianas de convivencia territoriales.
11. Distintas ideas
12. En comunas y territorios extremadamente pobres no existe presencia de instituciones.
13. Factibilidad de terrenos
14. Factibilidad o contrato de terceros
15. Falta de apuesta con recursos por parte de la MDS.
16. Faltó incorporación - inclusión de los niños y jóvenes
17. No he visto dificultades en el programa.
18. No me gusta el procedimiento que se da o tiene para con dichos proyectos
19. No se ha logrado la inclusión de jóvenes.

ANEXO 3

Descripción de las Fases de Ejecución del Programa Más Territorio

Fase I: Instalación y Reconocimiento Territorial

Esta fase tiene como objetivo generar las condiciones iniciales para la implementación de un proceso participativo con las organizaciones de los territorios donde se implementará el programa, desde una perspectiva multinivel.

Procura la inserción del equipo territorial del FOSIS en los barrios y/o localidades focalizadas y la conformación del comité barrial y el comité institucional, como instancias protagónicas del proceso de elaboración diagnóstica y construcción de la imagen objetivo del Plan Local de Desarrollo Social.

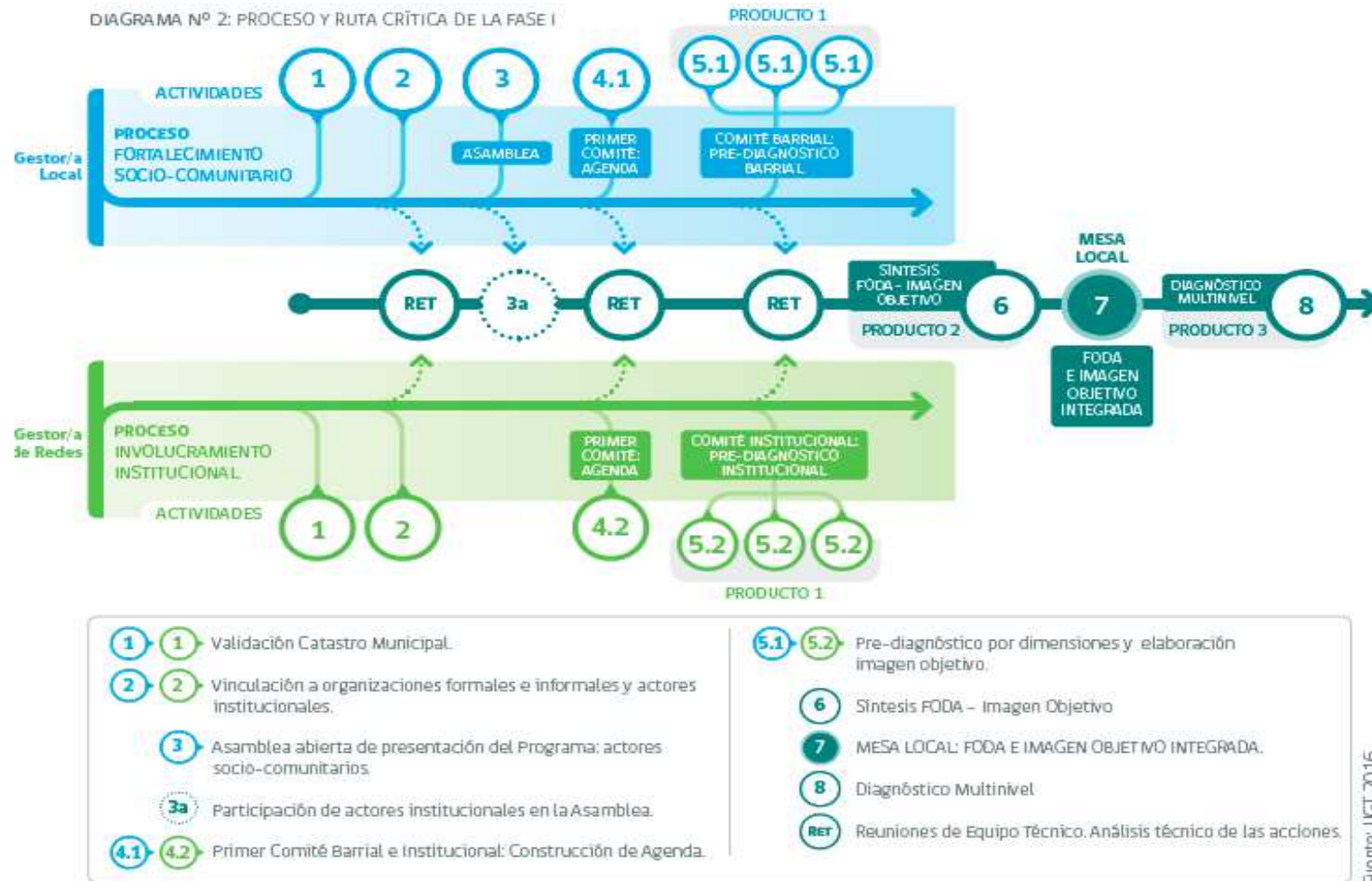
El diagnóstico del programa se construye en esta fase con base a cinco dimensiones que permiten caracterizar al territorio, para posteriormente determinar los ejes estratégicos de los PLDS, y los proyectos a financiar con el Fondo.

Las dimensiones son: humano Social, política institucional, física, económica y ambiental.

Esta primera fase es conducida principalmente por la dupla de gestores/as locales. El proceso de diagnóstico culmina con la conformación de una Mesa Local, que es una instancia de coordinación liderada por el Municipio, y cuyo propósito es asumir la conducción de los procesos de planificación e implementación del desarrollo territorial que se defina en el marco del Programa (fase II), y que se van desarrollando a lo largo del proceso mediante los comités barriales e institucionales.

De esta manera, la ruta crítica de esta fase (grafica que sigue), muestra cómo se va desarrollando un trabajo continuo, en paralelo, entre los/as gestores locales y el/a gestor/a de redes, en el marco del funcionamiento de los comités, hasta llegar a la mesa local e indicando en esa línea de trabajo cuando se van generando los productos (a saber, pre diagnósticos por dimensiones, imagen objetivo del territorio y diagnostico multinivel

Proceso y Ruta Crítica de la Fase I.



Fuente: Manual Metodológico del Programa Más Territorio, primera versión, 2016.

Fase II: Planificación Estratégica Participativa

Esta fase tiene por objetivo implementar un ejercicio de planificación participativa que traduzca el diagnóstico multinivel en un plan de acción de carácter estratégico para el desarrollo del barrio o la localidad. El resultado de este proceso de planificación es el Plan Local de Desarrollo Social (PLDS).

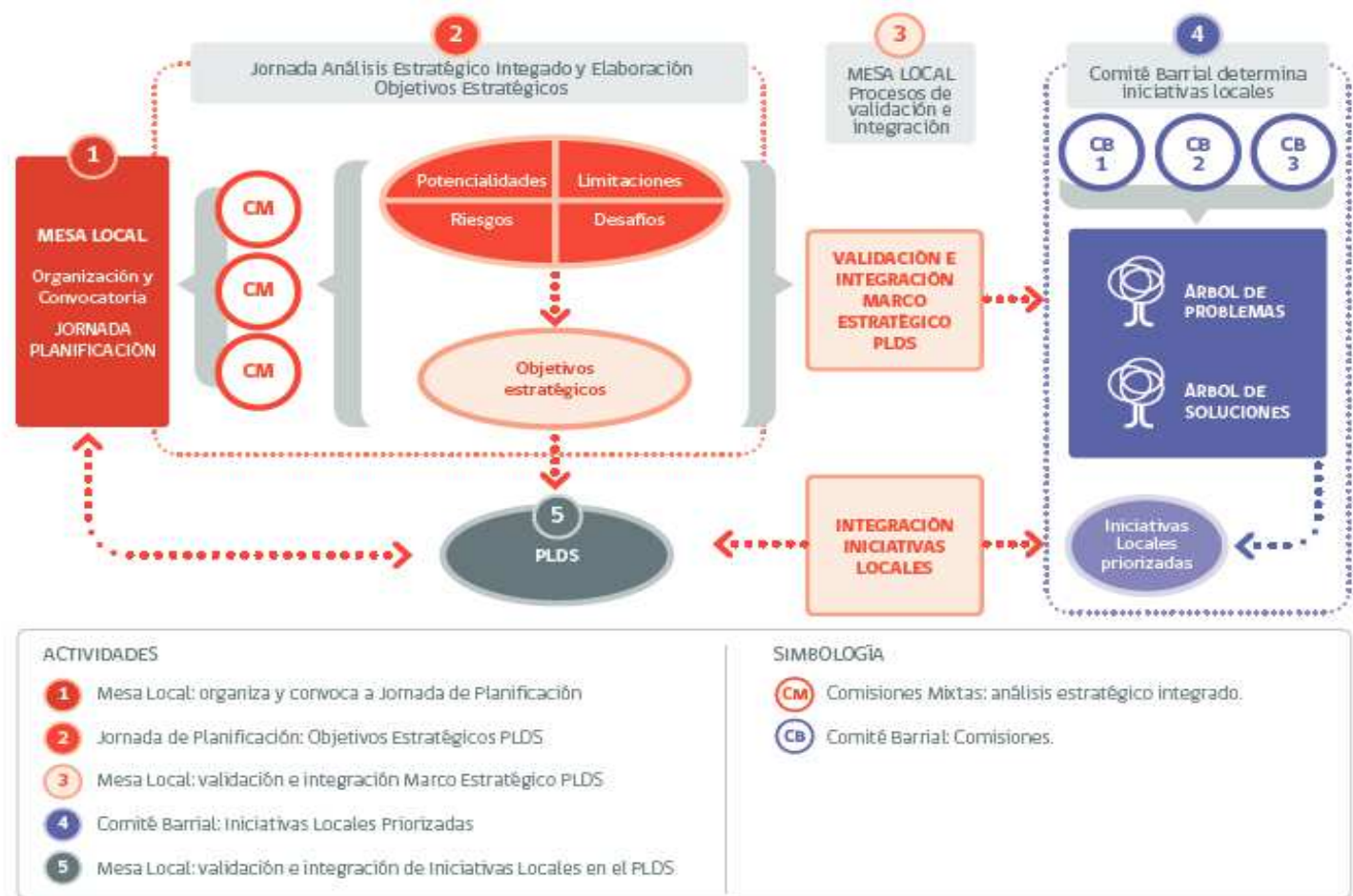
El PLDS es un acuerdo social y político-institucional que integra las diversas visiones e intereses de los actores territoriales que participan de su elaboración. Esta fase consolida la comprensión diagnóstica que se ha iniciado en la fase previa y, a partir de ella, construye una visión estratégica del desarrollo del territorio, consistente con las aspiraciones sociales y comunitarias formuladas en la imagen objetivo acordado en la mesa local.

El PLDS es un instrumento de planificación del territorio, construido entre actores socio-comunitarios y actores institucionales (públicos y privados) y consensuado en el marco de un proceso de deliberación social sistemático, acompañado e informado que favorece espacios de negociación y construcción de acuerdos sociales sustantivos.

La mesa local organiza comisiones mixtas, entre participantes de los Comités Barriales e Institucionales, para un análisis diagnóstico más detallado e integral de cada una de las dimensiones a trabajar, con el objeto de establecer los objetivos estratégicos del PLDS, y a partir de ello identificar las principales iniciativas locales que integran el PLDS.

Explicar el proceso de formulación de los PLDS, no es una tarea fácil, para esto, al igual que en la fase I, se emplea la gráfica siguiente, como un recurso de apoyo que ilustra los distintos momentos de trabajo.

Proceso y Ruta Crítica de la Fase II del Programa Más Territorio



Fuente: UGT 2016

Fuente: Manual Metodológico del Programa Más Territorio, primera versión, 2016.

Fase III: Implementación de Iniciativas Locales y Estrategia de Monitoreo

La fase de implementación de iniciativas locales busca apoyar la ejecución de las iniciativas priorizadas por la comunidad, como parte del proceso de fortalecimiento de las capacidades territoriales que promueve el Programa. Para estos efectos, se ha dispuesto un Fondo que permite financiar aquellos proyectos que la comunidad determina como estratégicos para impulsar la estrategia de desarrollo que se ha consensuado en el Plan Local de Desarrollo Social (PLDS).

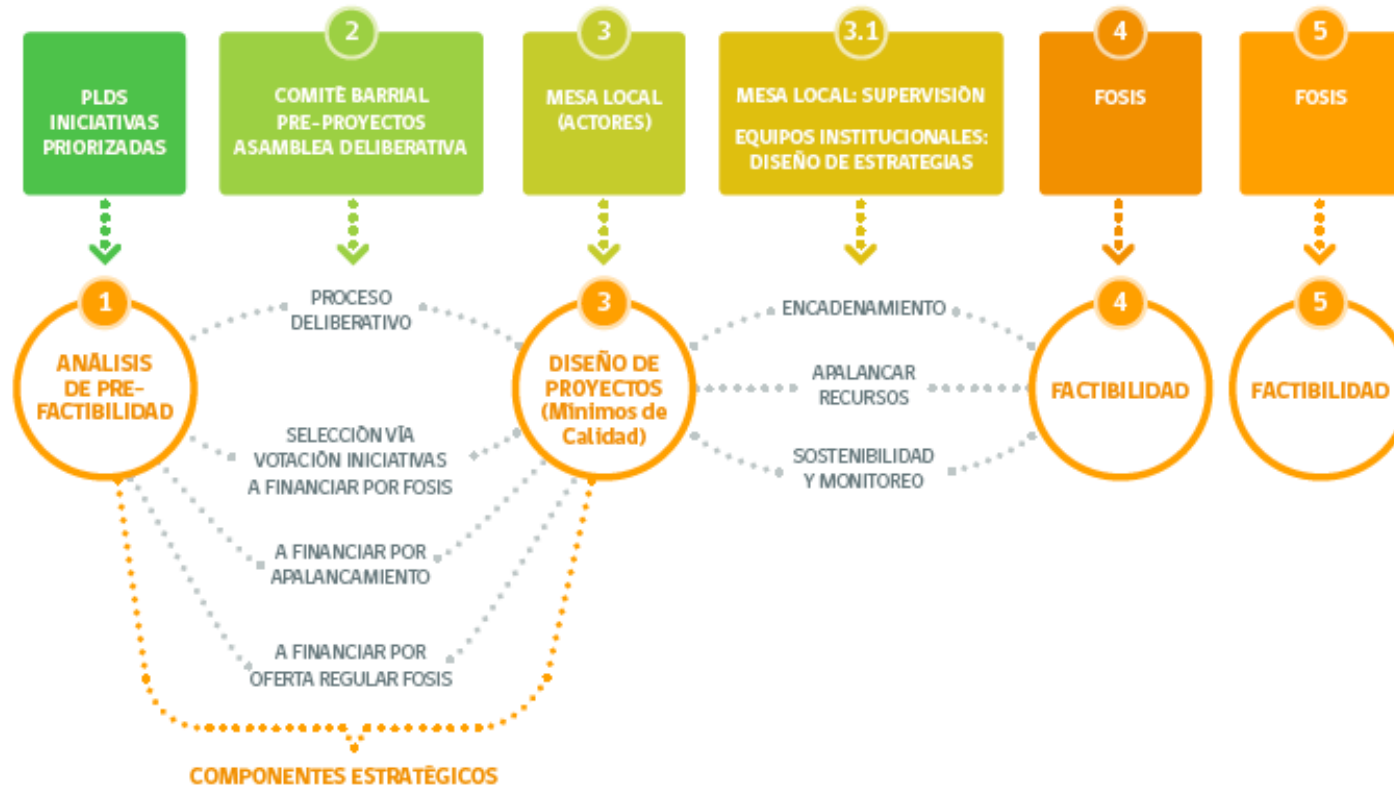
El diseño metodológico de la fase III permite que los equipos territoriales y profesionales del Programa, acompañen y apoyen un proceso que incluye distintos siguientes ámbitos de gestión, dados por la factibilización técnica de los proyectos y su consecuente ejecución, por lo cual, se hace necesario en este momento de trabajo, distinguir entre tareas de tipo operacional y acciones de tipo estratégico¹¹¹. De esta manera, el principal producto de la fase corresponde al diseño de los proyectos de las iniciativas locales que se financian a través del programa y su fondo, del apalancamiento de recursos y de la oferta regular del FOSIS.

Un aspecto importante en cómo se desarrolla este proceso, es que la Mesa Local asume el rol de conducir la implementación de la fase y favorecer la toma de decisiones, coordinación y gestión de las acciones e iniciativas que se deban ejecutar con el objeto de avanzar en la implementación del PLDS. El Comité Barrial asume un rol protagónico en la determinación de las características y resultados esperados de las iniciativas locales que selecciona para ejecutar en el marco del financiamiento que dispone el programa.

Durante esta fase, el equipo territorial, en conjunto con el ejecutor del Fondo debe conducir un proceso de gestión institucional para la implementación de las iniciativas locales financiadas por el programa y capaz de producir las condiciones necesarias que otorguen sostenibilidad, continuidad y legitimidad al proceso de desarrollo local endógeno que traza el PLDS en cada barrio o localidad.

¹¹¹ Las tareas de tipo operacional, corresponden a acciones de tipo administrativo o coordinación intra e interinstitucional orientadas a facilitar o apoyar la implementación de las iniciativas locales priorizadas por la comunidad. Se trata, en última instancia, de las habilidades y capacidades de gestión que el equipo territorial ha desarrollado a lo largo de la implementación del Programa, y cuyos resultados se aprecian en el tipo de apoyo y sinergias que logran articular en torno al trabajo que impulsa el Programa. Las tareas de gestión estratégica están relacionadas con la conducción de procesos orientados a elaborar productos e instrumentos que permitan a la comunidad y sus organizaciones desplegar estrategias y acciones que otorguen sostenibilidad, continuidad, seguimiento e impacto al PLDS.

Proceso y Ruta Crítica de la Fase III.



Fuente: Manual Metodológico del Programa Más Territorio, primera versión, 2016